

CA1
PM 1
-69I67

GOVT

*le. Prime minister
internal publication*

6-27

(D)

Government
Publications

C-2

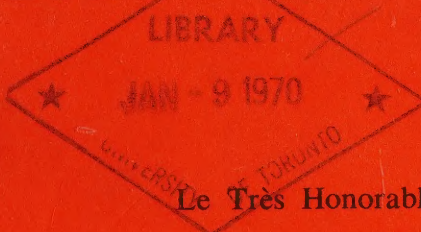
67



HOME SECURITY SOCIAL SERVICES

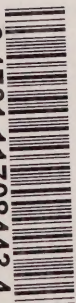
The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau
Prime Minister of Canada

SECURITÉ DU REVENU SERVICES SOCIAUX



Le Très Honorable Pierre Elliott Trudeau
Premier Ministre du Canada

3 1761 11708443 4



Canada. Prime Minister
[General publication]
[6-2]

Government
Publications

C-2



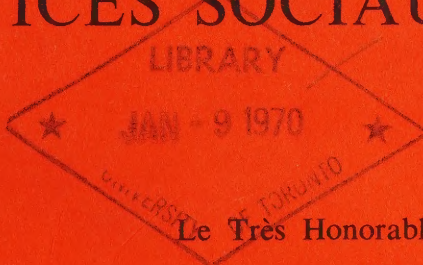
CA1
PM1
-69 I67




INCOME SECURITY AND SOCIAL SERVICES

The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau
Prime Minister of Canada

SÉCURITÉ DU REVENU ET SERVICES SOCIAUX



Le Très Honorable Pierre Elliott Trudeau
Premier Ministre du Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117084434>

Income Security and Social Services

Government of Canada
Working Paper on the Constitution

Sécurité du revenu et services sociaux

Gouvernement du Canada
Document de travail sur la Constitution

FOREWORD

The Constitutional Conference, meeting in February 1968, agreed to undertake a complete review of the Constitution of Canada. Each of the governments involved—the Government of Canada and the governments of each of the provinces—subsequently agreed to submit their views on the present Constitution, including, where they wished, specific propositions as to the direction of change which ought in their view to prevail in any revisions.

The Government of Canada, for its part, decided that it ought to make known, first, its general views as to the kind of constitution which was appropriate for Canada, and secondly, its views on the major elements of the Constitution. The Government further concluded that it would facilitate public debate on the review of the Constitution if it were to make known not only its conclusions on these questions, but also the premises or principles upon which it based its review, the problems it considered and the reasoning which led to its conclusions.

The Government is seeking to achieve these ends by publishing a series of Working Papers on the Constitution. The first of these, *Federalism for the Future*, sets forth the views of the Government of Canada on the nature of the Canadian federation and on Canada's goals, and sketches out in broad outline the kind of constitution which, in the opinion of the Government, would be consistent with Canada's character and would facilitate the achievement of the country's goals.

The second Working Paper, *The Constitution and the People of Canada*, reviews the first five elements of a federal constitution—the objectives of Confederation (that is, the Preamble of the Constitution), a charter of the rights of the citizens, the constitution of the national or federal government (the legislative and executive branches, including the Senate), the constitutions of the provincial governments, and the Supreme Court of Canada and the judicial system. In that Working Paper the Government set forth its preliminary views on the changes which might be considered in respect of

AVANT-PROPOS

Les participants à la Conférence constitutionnelle, tenue en février 1968, ont convenu d'entreprendre une révision complète de la Constitution du Canada. Chacun des gouvernements intéressés—celui du Canada et ceux des provinces—a accepté par la suite de présenter ses vues sur la Constitution actuelle, et de faire, s'il le jugeait bon, des propositions précises sur l'orientation que devraient prendre, à son avis, toutes révisions.

Le gouvernement du Canada, pour sa part, a décidé qu'il devait faire connaître, premièrement son point de vue général sur le genre de constitution approprié au Canada et, en second lieu, son avis sur les principaux éléments de la Constitution. Le gouvernement a en outre estimé qu'il faciliterait le débat public sur la révision de la Constitution en faisant connaître, non seulement ses conclusions sur ces questions, mais également les prémisses ou les principes sur lesquels il a fondé son examen, les problèmes qu'il a étudiés et le raisonnement qu'il a suivi.

Le gouvernement se propose de réaliser cela en publiant une série de documents de travail sur la Constitution. Le premier de ces documents, *Le fédéralisme et l'avenir*, expose la pensée du gouvernement du Canada sur la nature de la fédération canadienne et sur les objectifs du Canada, et il esquisse à grands traits le genre de constitution qui, de l'avis du gouvernement, serait compatible avec les particularités propres au Canada et permettrait au pays d'atteindre plus facilement ses objectifs.

Le deuxième document de travail, *La Constitution canadienne et le citoyen*, passe en revue les cinq premiers éléments d'une constitution fédérale—les objectifs de la Confédération (c'est-à-dire le préambule de la Constitution), une charte des droits des citoyens, la constitution du gouvernement national ou fédéral (les pouvoirs législatif et exécutif, y compris le Sénat), les constitutions des gouvernements provinciaux, la Cour suprême du Canada et le système judiciaire. Dans ce document de travail, le gouvernement expose ses vues préliminaires sur les modifications que l'on pourrait envisa-

these elements of the Constitution. A special Working Paper on one of these subjects also was published, at the time of the first meeting of the Constitutional Conference, entitled *A Canadian Charter of Human Rights*.

The distribution of the powers to govern, between the federal and provincial governments, is the sixth, and one of the uniquely federal elements of Canada's Constitution. Here the Government of Canada proposes to publish a series of Working Papers on the major functions of government which ought to be comprehended in the distribution of powers. Priority was given, in accordance with the consensus reached at the February 1969 Conference, to the taxing and spending powers of governments, and two papers have been published by the Government of Canada—*The Taxing Powers and the Constitution of Canada* and *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*.

As to the powers of the federal and provincial governments to legislate, or to take executive action, the Government of Canada has already made known its views on the question of international relations. The principal Working Paper on this subject is entitled *Federalism and International Relations*, and it is supplemented by a paper on *Federalism and International Conferences on Education*. On the domestic front, one of the most important elements of the distribution of powers, and perhaps the most topical, is what might be called "income security and social services". This is the subject of this Working Paper—a topic closely related to the most recently published federal Working Paper on the Spending Power of Parliament.

ger en ce qui concerne ces éléments de la Constitution. Un document de travail spécial sur l'un de ces sujets a également été publié, au moment de la première réunion de la Conférence constitutionnelle, sous le titre *Charte canadienne des droits de l'homme*.

La répartition des pouvoirs de gouverner, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, constitue le sixième élément de la Constitution du Canada et l'un de ceux qui soient uniquement d'ordre fédéral. A ce sujet, le gouvernement du Canada se propose de publier une série de documents de travail sur les principales fonctions du gouvernement que l'on devrait inclure dans la répartition des compétences. Conformément à l'accord établi lors de la Conférence de février 1969, on a accordé la priorité aux pouvoirs d'imposer et de dépenser des gouvernements, et deux documents ont été publiés par le gouvernement du Canada—*Les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne* et *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*.

Pour ce qui est des pouvoirs législatifs ou exécutifs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, le gouvernement du Canada a déjà fait connaître son point de vue sur la question des relations internationales. Le principal document de travail sur ce sujet s'intitule *Fédéralisme et relations internationales*, et il est complété par un document sur le *Fédéralisme et conférences internationales sur l'éducation*. Sur le plan intérieur, l'un des éléments les plus importants de la répartition des compétences et peut-être le plus étroitement lié à l'actualité, est ce qu'on pourrait appeler «la sécurité du revenu et les services sociaux». C'est le sujet du présent document de travail—sujet étroitement relié à celui du dernier document de travail publié par le gouvernement fédéral sur le pouvoir de dépenser du Parlement canadien.

Income Security and Social Services

In June 1969 the Constitutional Conference began the study of one of the central aspects of Canada's Constitution, the distribution of legislative powers between the Parliament of Canada and the legislatures of the provinces. It considered the first two of a series of Government of Canada Working Papers on the major elements of the distribution of powers, *The Taxing Powers and the Constitution of Canada* and *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, as well as certain provincial papers on the same questions. The meeting of June 1969 also discussed regional disparities, and it was agreed that it would be logical to proceed from these subjects to the legislative and spending powers in respect of income security and the social services. There are important relationships between these aspects of government and the redistribution of income between regions as well as between individuals.

The fields of income security and the social services also merit early consideration in the discussion of the distribution of powers because of their relationship to the third of the four objectives of Confederation identified by the Government of Canada at the earlier Conferences and outlined in *The Constitution and the People of Canada*. This objective was expressed as follows:

x To promote national economic, social and cultural development, and the general welfare and equality of opportunity for all Canadians in whatever region they may live, including the opportunity for gainful work, for just conditions of employment, for an adequate standard of living, for security, for education, and for rest and leisure.¹

In commenting on the realization of this objective, the Government of Canada referred to the necessity of both orders of government having sufficient powers to perform their respective roles and to the need for provisions

¹ *The Constitution and the People of Canada*, p. 10.

Sécurité du Revenu et Services Sociaux

En juin 1969, les participants à la Conférence constitutionnelle ont commencé l'étude de l'un des aspects primordiaux de la Constitution canadienne, la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement du Canada et les législatures des provinces. La Conférence a étudié les deux premiers d'une série de documents de travail du gouvernement du Canada sur les principaux éléments de la répartition des pouvoirs: *Les pouvoirs d'imposer et la Constitution canadienne* et *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, de même que certains documents provinciaux traitant des mêmes questions. A la réunion de juin 1969, on a également discuté des disparités régionales, et on a convenu qu'il serait logique de passer de ces sujets aux pouvoirs législatifs et au pouvoir de dépenser en matière de sécurité du revenu et des services sociaux. Il existe des liens importants entre ces aspects du gouvernement et la répartition du revenu tant entre région qu'entre particuliers.

Les domaines de la sécurité du revenu et des services sociaux méritent également d'être examinés au début lors de la discussion sur la répartition des pouvoirs du fait de leurs relations avec le troisième des quatre objectifs de la Confédération qui ont été déterminés par le gouvernement du Canada lors des conférences antérieures et exposés dans *La Constitution canadienne et le citoyen*. Cet objectif a été défini comme suit:

Promouvoir le progrès économique, social et culturel du pays, le bien-être général de la population et l'égalité des chances pour tous les Canadiens, quelle que soit la région où ils vivent, y compris l'accès au travail rémunérateur, à de justes conditions d'emploi, à un niveau de vie satisfaisant, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.¹

Dans ses commentaires sur la réalisation de cet objectif, le gouvernement du Canada a dit qu'il était nécessaire que les deux ordres de gouvernement aient des pouvoirs suffisants pour jouer leurs rôles respectifs et qu'on

¹ *La Constitution canadienne et le citoyen*, p. 11.

for effective intergovernmental consultation.² It was stated that "The Government of Canada must be given sufficient powers in the Constitution to enable it to stimulate and expand the economy, and to manage the economy in such a way as to maintain high levels of employment." It must also "have the power to redistribute income and to maintain reasonable levels of livelihood for individual Canadians, if the effects of regional disparities on individual citizens are to be minimized." Similarly "the Constitution should divide the powers to govern in such a way as to enable the Parliament of Canada to contribute to the social and cultural development of the country."³

In reference to the provincial powers needed to promote the third objective, the Government stated that "the provincial governments in turn must have the power to promote and to rationalize the development of provincial or regional economies, in the context, of course, of the interest of other regions, and of the economy as a whole." They must as well "be able to provide an adequate standard of public services to their citizens and to support the incomes of those who are in need." In commenting on the social and cultural aspects of the objectives we stated "that there (must) be strong and effective provincial governments and that they (must) have the capacity for providing those services which contribute most intimately to the direct development of their provinces."⁴

The purpose of this Working Paper is to examine income security and the social services with a view to reaching some preliminary conclusions on the division of powers in these fields.

Income Security and Social Services:

A Definition

One of the characteristics of modern industrialized states is the concern of the community as a whole for the security and well-being of the individual and the family. This concern has been variously expressed, and has been manifested in a wide range of public programmes. They include such measures as general income redistribution programmes, payments to persons in need, social insurance schemes, welfare counselling and other services, housing, hospital and medical care insurance, public health clinics and other preventive health measures, vocational training and rehabilitation, urban redevelopment and the development of depressed regions, and other programmes.

² *Ibid.*

³ All quotations are from *The Constitution and the People of Canada*, pp. 10 and 12.

⁴ *Ibid.*

devrait prévoir des dispositions permettant une consultation intergouvernementale efficace.² Il a déclaré que «La Constitution doit accorder au gouvernement du Canada suffisamment de pouvoirs pour qu'il puisse promouvoir la croissance économique du pays et gérer l'économie de façon à maintenir l'emploi à un niveau élevé.» Il doit aussi «posséder le pouvoir de redistribuer les revenus et d'assurer un niveau de vie raisonnable à chaque individu afin de réduire au minimum les effets des disparités régionales sur les citoyens.» De la même façon, «La Constitution devrait également répartir les compétences de façon à ce que le Parlement du Canada puisse contribuer au développement social et culturel du pays.»³

En ce qui concerne les pouvoirs dont les provinces ont besoin pour promouvoir le troisième objectif, le gouvernement a déclaré que «de leur côté, les gouvernements provinciaux doivent disposer du pouvoir de promouvoir et de planifier l'économie provinciale ou régionale tout en tenant compte, évidemment, des intérêts nationaux et de ceux des autres régions. Les provinces doivent, en outre, être en mesure d'offrir à leurs citoyens des services publics adéquats et de pourvoir aux besoins des personnes nécessiteuses.» En faisant des commentaires sur les aspects sociaux et culturels des objectifs, nous avons déclaré: «Il est nécessaire que les gouvernements provinciaux soient forts, qu'ils exercent une action efficace et qu'ils soient en mesure d'offrir à leurs citoyens les services essentiels à l'épanouissement de leur province.»⁴

L'objet de ce document de travail est d'étudier la sécurité du revenu et les services sociaux dans le but de parvenir à quelques conclusions préliminaires sur la répartition des pouvoirs dans ces domaines.

Sécurité du revenu et services sociaux: leur définition

L'une des caractéristiques des États modernes industrialisés est le fait que toute la collectivité se préoccupe de la sécurité et du bien-être de l'individu et de la famille. Cette préoccupation s'est exprimée de diverses façons, et s'est manifestée dans une large gamme de programmes publics. Ces programmes comportent, entre autres, des mesures comme les programmes de redistribution générale des revenus, les versements aux personnes nécessiteuses, les régimes d'assurance sociale, les services sociaux de consultation, d'orientation et autres, les services de logement, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-médicale, les cliniques d'hygiène publique et d'autres mesures d'hygiène préventive, la formation professionnelle et la réadaptation, le redéveloppement urbain et le développement des régions de stagnation économique, ainsi que d'autres programmes.

² *Ibid.*

³ Toutes les citations sont tirées de *La Constitution canadienne et le citoyen*, p. 11.

⁴ *Ibid.*, pp. 11 et 13.

It will be evident that such a broad range of programmes comprehends both social and economic measures. The assurance of adequate levels of income, for example, requires a full-employment policy and the regulation of minimum wages, plus the redistribution of income to lower income families by way of the tax-transfer mechanism (including social assistance payments). The development or redevelopment of urban and rural regions involves both economic measures, such as economic development of various kinds, and social measures, such as housing, the support of the incomes of the poor, and the provision of adequate education services.

It is not too helpful, therefore, in reviewing Canada's Constitution, to try to treat this "concern for the security and well-being of the individual and the family" as a single field of government—even though there are circles which tend to speak of it as such. "Social security", for example, is a term used by some to embrace all of the measures described above,⁵ while others use the term "social welfare."⁶ To use such a broad definition in dividing legislative powers between federal and provincial governments would be to sweep into provincial jurisdiction some matters which clearly are national in character, or into federal jurisdiction matters which clearly are local.

Nor is it helpful to employ these terms—"social security" and "social welfare"—as they are more narrowly defined by others. Some, for example, speak of "social security" as including only income redistribution, or income maintenance payments. Others use "social welfare" to describe only social assistance and welfare services to families. To use these narrower definitions—however good they may be—would be to court the danger of misunderstandings as to how broadly or how narrowly these terms were being used, and also to invite disagreement as to whether it was or was not appropriate to sweep the whole of "social security" or "social welfare" into provincial or federal jurisdiction.⁷

⁵ This is the definition employed by Pierre Larocque: "the purpose of social security policies is to guarantee that every man, in all circumstances, be able to ensure that he and his dependents shall live in decent conditions." From Jean-Jacques Dupeyroux, *Sécurité Sociale* (Paris: Dalloz, 1965), and quoted in the Report of the (Quebec) Commission of Inquiry on Health and Social Welfare, page 7.

⁶ This is the definition of "social welfare" which tends to be used in the United Kingdom. (See, for example, "Social Services in Britain", Central Office of Information, 1966).

⁷ See the Report of the (Quebec) Commission of Inquiry on Health and Social Welfare for a discussion of the problems of definition in this field (pages 5 and 7).

Une si large gamme de programmes couvre évidemment des mesures sociales et des mesures économiques. Pour assurer des niveaux suffisants de revenu, par exemple, il faut une politique de plein emploi et une réglementation du salaire minimum, ainsi qu'une redistribution du revenu aux familles à faible revenu par l'intermédiaire du mécanisme des transferts du produit de l'impôt (notamment les versements d'assistance sociale). Le développement ou le redéveloppement de régions urbaines et rurales comporte à la fois des mesures économiques, comme le développement économique par diverses méthodes, et des mesures sociales, comme celles qui ont trait au logement, au soutien du revenu des pauvres et à la fourniture de services d'éducation suffisants.

Donc, en revisant la Constitution du Canada, cela n'avance guère d'essayer de traiter cette «préoccupation au sujet de la sécurité et du bien-être de l'individu et de la famille» comme une question relevant d'un seul niveau de gouvernement—même si certains groupes ont tendance à en parler en ces termes. La «sécurité sociale», par exemple, est une expression dont certains se servent pour englober toutes les mesures dont nous venons de parler;⁵ tandis que d'autres emploient l'expression «bien-être social».⁶ Si l'on choisissait une définition aussi large, aux fins de la répartition des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, cela équivaldrait à classer à tort dans la compétence provinciale certaines questions dont le caractère est indubitablement national, ou dans la compétence fédérale des questions qui sont nettement d'ordre local.

Il n'est d'ailleurs pas plus utile de donner à ces expressions—«sécurité sociale» et «bien-être social»—le sens plus étroit que d'autres leur confèrent. Il y a, par exemple, des gens pour qui «sécurité sociale» signifie seulement une redistribution du revenu, ou des versements de maintien du revenu. D'autres ne se servent de l'expression «bien-être social» que pour parler de l'assistance sociale et des services de bien-être aux familles. En adoptant ces définitions plus étroites—aussi bonnes qu'elles puissent être—on s'exposerait à des malentendus sur l'interprétation de leur ampleur ou de leur étroitesse, et ce serait également donner prise à des désaccords sur la question de savoir s'il conviendrait ou non de se décharger complètement de la «sécurité sociale» ou du «bien-être social» en les faisant passer globalement dans le domaine de la compétence provinciale ou dans celui de la compétence fédérale.⁷

⁵ C'est la définition donnée par Pierre Larocque: «le but des politiques de la sécurité sociale est de garantir à chaque homme qu'en toute circonstance il sera à même d'assurer, dans des conditions convenables, sa subsistance et celle des personnes à sa charge.» Extrait de l'ouvrage de Jean-Jacques Dupeyrou, *Sécurité sociale* (Paris: Dalloz, 1965), et cité dans le Rapport de la Commission d'enquête (du Québec) sur la santé et le bien-être social, page 7.

⁶ C'est la définition de «bien-être social» que l'on a tendance à utiliser au Royaume-Uni. (Voir, par exemple, «Social Services in Britain», Central Office of Information, 1966).

⁷ Voir le Rapport de la Commission d'enquête (du Québec) sur la santé et le bien-être social, qui comporte une analyse des difficultés de définition dans ce domaine (pages 5 et 7).

It is for this reason that we have narrowed the subject matter of this paper to two definable aspects of "social welfare" or "social security", and entitled this Working Paper *Income Security and Social Services*.

Income Security. The first of the two elements of the Constitution considered in this Paper is "income security". By this is meant the variety of measures which governments have undertaken or might undertake to support or otherwise to maintain the incomes of individuals and families. Such income maintenance may be required either because people are temporarily unemployed, or because they have left the labour force—by reason of age or disability, or because their income is otherwise inadequate.

These measures fall into two general categories. First, there are the public *income insurance* schemes, often called social insurance, under which employed persons insure themselves against losses of income, whether by reason of age or disability (Canada and Quebec Pension Plans), accident (Workmen's Compensation Plans), or unemployment (Unemployment Insurance). Under these plans the employee, and/or the employer on his behalf, contributes a proportion of his income to an insurance fund, and the fund "replaces" his income—usually by a stipulated percentage—when he is injured, unemployed, disabled or retired.

Secondly, there are the *income support* measures, under which the state supports the incomes of everyone who has children (Family and Youth Allowances), or who is past a certain age (Old Age Security), or whose income is insufficient to maintain himself and his dependents (Guaranteed Income Supplement, and social assistance and the Canada Assistance Plan). Beyond the income support programmes presently in operation are the much-discussed "guaranteed annual income" or "negative income tax" plans, under which everyone, or everyone in a designated group, would be entitled to a minimum income, the level of which would be determined by the size of the family's income and the number in the family. Such a plan usually is thought of as a replacement of existing income support programmes, with special needs—such as those of families living in high cost urban centres—being met by supplementary social measures.

Social Services. The second aspect of the Constitution which is considered in this Paper is "social services". By this is meant the services provided by the state to individuals and families, or paid for by the state in their behalf, to ensure their health and social welfare. Again the measures governments have adopted to this end are wide ranging.

C'est pour cette raison que nous avons limité le champ du sujet traité dans le présent document à deux aspects du «bien-être social» ou de la «sécurité sociale», et que nous l'avons intitulé *Sécurité du revenu et services sociaux*.

Sécurité du revenu. Le premier des deux éléments de la Constitution examiné dans ce document est la «sécurité du revenu». Nous entendons par là les diverses mesures que des gouvernements ont prises ou pourraient prendre pour soutenir ou autrement maintenir les revenus des individus et des familles. Ce maintien des revenus peut être nécessaire soit parce que les gens sont temporairement en chômage, soit parce qu'ils ont quitté le marché du travail—parce qu'ils sont âgés ou invalides, ou parce que leur revenu est, pour une autre raison, insuffisant.

Ils se classent en deux catégories générales. Premièrement, il y a les régimes publics d'*assurance-revenu*, souvent appelée assurance sociale, grâce auxquels les salariés s'assurent contre les pertes de revenu dues soit à la vieillesse ou l'invalidité (régime des rentes du Canada et du Québec), soit à des accidents (lois sur les accidents du travail), ou encore au chômage (assurance-chômage). Aux termes de ces régimes, l'employé, ou l'employeur pour le compte de l'employé, ou l'un et l'autre versent une fraction de leur revenu à une caisse d'assurance, et la caisse paie à l'employé des sommes qui «remplacent» son revenu—habituellement un pourcentage stipulé du revenu—lorsqu'il est blessé, en chômage, invalide ou en retraite.

En second lieu viennent les mesures de *soutien du revenu*, grâce auxquelles l'État soutient les revenus de quiconque a des enfants (allocations familiales et allocations aux jeunes), ou a dépassé un certain âge (sécurité de la vieillesse), ou a un revenu insuffisant pour vivre et faire vivre les personnes à sa charge (Supplément de revenu garanti, assistance sociale et Régime d'assistance publique du Canada). Au-delà des programmes de soutien du revenu actuellement en vigueur, il y a les régimes très controversés du «revenu annuel garanti» ou de l'«impôt négatif sur le revenu», aux termes desquels toute personne, ou toute personne faisant partie d'un groupe désigné, aurait droit à un revenu minimum dont le niveau serait déterminé par l'importance du revenu familial et le nombre de personnes de la famille. Habituellement, on envisage l'application d'un tel régime en remplacement de programmes de soutien du revenu déjà en vigueur, les besoins spéciaux—comme ceux des familles vivant dans des centres urbains où le coût de la vie est élevé—étant satisfaits par des mesures sociales supplémentaires.

Services sociaux. Le second aspect de la Constitution étudié dans ce document est celui des «services sociaux». Nous entendons par là les services fournis par l'État aux individus et aux familles, ou payés par l'État en leur faveur pour assurer leur santé et leur bien-être social. Ici encore, les mesures adoptées à cette fin par les gouvernements sont très diverses.

The first general category is *preventive, or public health services*, designed to reduce the incidence of illness in the community. Such services include diagnostic clinics, child and maternal health clinics, sanitation programmes, mental health clinics, etc. Secondly, there are the *curative health services*. The most familiar programme is health insurance, under which government pays the hospital and medical and sometimes other health bills of individuals and families. In other cases the state itself provides the services, including rehabilitation, psychiatric and tubercular care and treatment. Thus government has become involved in the operation of hospitals and clinics, in the regulation, training and employment of professional health personnel, in negotiations with such personnel, and in the regulation of institutions which provide health services or services which could affect the health of the individual citizen.

Thirdly, there are the *social welfare services*, including child welfare programmes, the provision of institutional or custodial care, and the provision of counselling to persons to assist them in coping with their personal or social problems (and thus to assist them to remain active and productive members of the community). Such counselling services (to the social worker, "case work") usually are provided to persons who are receiving other forms of care or assistance from the state—people who are in institutions or are being provided with custodial care, and people who are receiving social assistance because of chronic unemployment and/or low incomes.

These health and welfare services must be distinguished from services which are ancillary to programmes which have other than social goals as their primary objective. Programmes designed to promote economic growth or stability, for example, sometimes involve relationships between the citizen and the state which, superficially at least, seem to be analogous to the relationships where welfare programmes are concerned. Manpower training, placement and mobility measures, for example, involve advice and counselling to adults who are seeking to improve their earning capacity. Such "services", associated as they are with economic or other "non-social" programmes, are not meant to be included in this definition of social services.

Finally, it must be said that there are, in addition to the general social services programmes described above, special measures for designated groups in the community. For example, the Government of Canada is responsible under the Constitution for the general welfare of Indians, and has established special income security programmes for veterans. While there will be some reference to programmes for these groups in this Working

La première catégorie générale est celle des *services d'hygiène préventive ou d'hygiène publique*, qui ont pour but de réduire la fréquence de la maladie dans la collectivité. Mentionnons, au nombre de ces services, les cliniques de diagnostic, les cliniques d'hygiène infantile et maternelle, les programmes de salubrité, les cliniques d'hygiène mentale, etc. En second lieu, on trouve les *services d'hygiène curative*. Le programme le plus commun est celui de l'assurance santé, aux termes duquel un gouvernement paie les frais hospitaliers et médicaux, et parfois certains autres frais de santé, des individus et des familles. Dans d'autres cas, l'État lui-même assure les services, notamment la réadaptation et les soins et le traitement des troubles psychiatriques et de la tuberculose. Donc, le gouvernement en est venu à participer à l'exploitation des hôpitaux et cliniques notamment en matière de réglementation, de formation et d'emploi du personnel spécialisé, de négociation avec ce personnel, et à réglementer les établissements qui dispensent des services de santé ou des services susceptibles d'avoir une incidence sur la santé de chacun.

Troisièmement, il y a les *services de bien-être social*, notamment les programmes de bien-être de l'enfance, les services de soins en établissement ou de garde, et les services de consultation qui aident les gens à surmonter leurs difficultés personnelles ou sociales (et ainsi les aident à demeurer des membres actifs et productifs de la collectivité). Ces services de consultation (pour le travailleur social, service social individuel ou «case work») sont habituellement fournis à des personnes qui reçoivent de l'État des soins et de l'aide sous d'autres formes—des gens qui vivent en établissement ou dont s'occupent des services de garde, et des gens qui reçoivent une assistance sociale à cause de chômage chronique ou de faibles revenus ou les deux à la fois.

Il faut distinguer ces services de santé et de bien-être des services qui sont connexes à des programmes dont l'objectif principal n'est pas d'atteindre des buts sociaux. Les programmes visant à promouvoir la croissance ou la stabilité économiques, par exemple, impliquent parfois, entre le citoyen et l'État, des rapports qui, au premier abord du moins, semblent analogues à ceux des programmes de bien-être social. Les mesures relatives à la formation, au placement et à la mobilité de la main-d'œuvre, par exemple, comportent des services d'orientation et de consultation aux adultes qui cherchent à améliorer leur capacité de gagner. Nous n'entendons pas inclure, dans cette définition des services sociaux, ces «services» qui sont étroitement associés à des programmes économiques ou dont l'objectif est autre que social.

Enfin, il faut dire qu'il existe, en plus des programmes généraux de services sociaux indiqués ci-dessus, des mesures spéciales pour certains groupes désignés de la collectivité. Par exemple, le gouvernement du Canada est responsable, aux termes de la Constitution, du bien-être général des Indiens, et il a établi des programmes spéciaux de sécurité du revenu pour les anciens combattants. Bien que ce document de travail fasse mention

Paper, it will be evident that these responsibilities are of a specialized nature and ought to be discussed in the context of the particular constitutional provisions which empower the Government to act. Consequently, these and other aspects of health and welfare in respect of which there are special constitutional provisions will be dealt with in other Working Papers.⁸

General Definitions. These definitions of income security and social services have been expressed in terms of known programmes, for purposes of clarity. In a constitutional review, however, where the perspective of the future is as important as the perspective of the past, it is appropriate, where possible, to think in more general terms. Hence these definitions:

“Income security” may be thought of as a combination of measures designed to protect the standard of living of individuals and families by augmenting their income when it is insufficient to provide the needs regarded by society as being basic, or by replacing their income when it has been lost due to such contingencies as unemployment, accident, sickness, disability, age, or the loss of the breadwinner.

“Social services” may be thought of in two categories: first, the general health or welfare services which are provided by or under the auspices of the state to all individuals and families in the community (for example, health insurance); and secondly, the health and welfare services which are provided to individuals and families who have lost or are in danger of losing their means of livelihood, or who are otherwise unable to care for themselves. The term social services is not intended to comprehend the services which may be ancillary to programmes which have other than social goals as their primary objective, such as measures for economic growth and/or stability.

Neither of these definitions is intended to include those aspects of health and social welfare in respect of which there are special constitutional provisions.⁹

Income Security and Social Services: the Present Constitution

The terms of the Constitution. Governmental involvement with income security and social services programmes in 1867 was minimal. For the most part the individual was compelled to rely on his own resources and those

⁸ See p. 64, *infra*.

⁹ *Ibid*.

de programmes concernant ces groupes, il est clair que ces responsabilités sont d'une nature spéciale et doivent être discutées dans le contexte des dispositions particulières de la Constitution qui donnent au gouvernement le droit d'agir. En conséquence, ces aspects et d'autres aspects de la santé et du bien-être pour lesquels il existe des dispositions constitutionnelles particulières seront étudiés dans d'autres documents de travail.⁸

Définitions générales. Ces définitions de la sécurité du revenu et des services sociaux ont été libellées en termes de programmes connus, à des fins de clarté. Cependant, pour une révision de la Constitution où la perspective d'avenir est aussi importante que la perspective du passé, il convient, lorsque c'est possible, de penser en termes plus généraux. D'où les définitions suivantes:

La sécurité du revenu peut se concevoir comme une combinaison de mesures destinées à protéger le niveau de vie des individus et des familles en augmentant leur revenu lorsqu'il est insuffisant pour couvrir les besoins que la société considère comme fondamentaux, ou en remplaçant leur revenu lorsqu'ils l'ont perdu par suite d'aléas comme le chômage, les accidents, la maladie, l'invalidité, la vieillesse ou la perte du gagne-pain.

On peut classer les «services sociaux» en deux catégories: premièrement, les services généraux de santé et de bien-être qui sont fournis par l'État, ou sous les auspices de l'État, à tous les individus et à toutes les familles de la collectivité (par exemple l'assurance santé); et deuxièmement, les services de santé et de bien-être qui sont fournis aux individus et aux familles qui ont perdu ou qui risquent de perdre leurs moyens de subsistance, ou qui sont, pour d'autres raisons, incapables de subvenir à leurs besoins. Nous n'entendons pas inclure dans la définition des services sociaux les services qui peuvent être connexes à des programmes dont l'objectif principal n'est pas d'atteindre des buts sociaux, par exemple les mesures visant la croissance ou la stabilité économique ou ces deux objectifs à la fois.

Nous n'entendons pas couvrir, dans l'une ou l'autre de ces définitions, les aspects de la santé et du bien-être social pour lesquels il existe des dispositions constitutionnelles particulières.⁹

Sécurité du revenu et services sociaux: la Constitution actuelle

Les termes de la Constitution. La participation du gouvernement à des programmes de sécurité du revenu et de services sociaux en 1867 était minime. Dans la plupart des cas, l'individu ne pouvait compter que sur ses propres

⁸ Voir p. 65, *infra*.

⁹ *Ibid.*

of his family group, and upon assistance from private charities or religious organizations. The role of the state was modest, its chief contribution taking the form of poor relief administered at the local, or municipal, level.

So minor a function of government could not be expected to claim an important place in the discussions leading up to Confederation, or in the constitution in which those discussions culminated. The British North America Act of 1867 made no mention of income security programmes or of social services, as such. Jurisdiction over health and welfare measures might be inferred from the assignment of legislative authority over certain institutions—marine hospitals¹⁰ and penitentiaries¹¹ being assigned to Parliament, while hospitals generally, asylums, charities, and eleemosynary institutions¹², public and reformatory prisons¹³ and municipal institutions¹⁴ fell within the exclusive authority of provincial legislatures.

Parliament's exclusive legislative authority over the criminal law¹⁵ could be invoked to support prohibitory enactments aimed at protecting public health. Further, federal legislative authority over certain special groups of persons could be taken to include power to legislate for their health and welfare. Thus the Act conferred upon Parliament exclusive legislative authority over the military¹⁶, and over Indians¹⁷ and aliens¹⁸, as well as concurrent authority over immigrants.¹⁹

The provinces were assigned jurisdiction over "Property and Civil Rights in the Province"²⁰ and "Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province."²¹

Finally, Parliament was authorized to "make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces."²²

An amendment to the British North America Act in 1940 added unemployment insurance to the list of exclusive federal powers.²³ In 1951 a new section was added to the British North America Act conferring author-

¹⁰ Sec. 91 (11). For the terms of the British North America Act referred to here and in succeeding paragraphs see Appendix A.

¹¹ Sec. 91 (28).

¹² Sec. 92 (7).

¹³ Sec. 92 (6).

¹⁴ Sec. 92 (8). The role of municipal institutions in poor relief was noted in the previous paragraph.

¹⁵ Sec. 91 (27).

¹⁶ Sec. 91 (7).

¹⁷ Sec. 91 (24).

¹⁸ Sec. 91 (25).

¹⁹ Sec. 95.

²⁰ Sec. 92 (13).

²¹ Sec. 92 (16).

²² Sec. 91, introductory clause.

²³ Sec. 91 (2A).

ressources et celles de son groupe familial et sur l'assistance fournie par la charité privée ou celle des institutions religieuses. Le rôle de l'État était modeste, sa principale contribution étant l'assistance aux pauvres fournie à l'échelon local ou municipal.

On ne pouvait espérer qu'une fonction si peu importante du gouvernement ait une place importante dans les discussions qui ont mené à la Confédération ou dans la constitution qui fut l'aboutissement de ces discussions. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 ne parle pas de programmes de sécurité du revenu ni de services sociaux, en tant que tels. La compétence en matière de santé et de bien-être pourrait se déduire de l'attribution de l'autorité législative en ce qui concerne certaines institutions —les hôpitaux de marine¹⁰ et les pénitenciers¹¹ relevant de la compétence du Parlement, tandis que les hôpitaux en général, les asiles, les institutions et hospices de charité¹², les prisons publiques et les maisons de correction¹³, ainsi que les institutions municipales¹⁴ relevaient de l'autorité exclusive des législatures provinciales.

La compétence législative exclusive du Parlement canadien en matière de droit pénal¹⁵ pourrait être invoquée à l'appui des amendements prohibitifs visant à protéger la santé publique. En outre, l'autorité législative fédérale sur certains groupes spéciaux de gens pourrait être interprétée comme comprenant le pouvoir de légiférer pour leur santé et leur bien-être. Ainsi, l'Acte conférait au Parlement l'autorité législative exclusive sur les militaires¹⁶, et sur les Indiens¹⁷ et les aubains¹⁸, de même qu'une autorité concurrente sur les immigrants.¹⁹

Les provinces avaient compétence sur «La propriété et les droits civils dans la province»²⁰ et généralement, sur «toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.»²¹

Enfin, le Parlement était autorisé à «faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces.»²²

Une modification apportée en 1940 à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a ajouté l'assurance-chômage à la liste des pouvoirs exclusivement fédéraux.²³ En 1951, on a ajouté à l'Acte de l'Amérique du Nord bri-

¹⁰ Art. 91 (11). En ce qui concerne les termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britanniques visés ici et aux paragraphes suivants, voir l'Appendice A.

¹¹ Art. 91 (28).

¹² Art. 92 (7).

¹³ Art. 92 (6).

¹⁴ Art. 92 (8). Le rôle des institutions municipales en matière d'assistance aux pauvres a été indiqué au paragraphe précédent.

¹⁵ Art. 91 (27).

¹⁶ Art. 91 (7).

¹⁷ Art. 91 (24).

¹⁸ Art. 91 (25).

¹⁹ Art. 95.

²⁰ Art. 92 (13).

²¹ Art. 92 (16).

²² Art. 91, clause d'introduction.

²³ Art. 91 (2A).

ity (but not exclusive authority) on Parliament to make laws in relation to old age pensions, and by further amendment in 1964 this section was expanded to cover supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age.²⁴

Judicial Interpretation. The constitutional validity of legislation in the areas of income security and social services has not occasioned a great deal of litigation. The authorities do, however, indicate a preliminary division of programmes into those which are contributory and those which are not. The former embraces those which are financed in whole or in part by payments made by or on behalf of the potential beneficiaries under the scheme. Payments in the nature of "premiums" are called for, and the insurance aspect is reflected in the terminology of "social insurance" or "income insurance" commonly applied to such programmes. As opposed to these are programmes of a non-contributory nature, often referred to as "universal" or "demogrant" programmes, in which income support payments are made from general public revenues without being related to prior contributions made by or on behalf of the recipient. It is the former type of programme, involving an "insurance" element, that has received the greater amount of attention in the courts.

Income Insurance: Workmen's Compensation. Constitutional aspects of programmes involving state income insurance first received judicial consideration in connection with provincial workmen's compensation statutes. Provincial legislative competence in this general area was acknowledged from the outset. In *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Company* ²⁵, the Privy Council had under consideration a British Columbia statute which established an accident fund to compensate workmen injured in industrial accidents, the moneys for the fund being collected from certain groups of employers. The Privy Council observed that the terms of the Act created "a statutory condition of the contract of employment", and that the scheme of the Act was "in substance a scheme for securing a civil right within the Province."²⁶

²⁴ See Sec. 94A in Appendix A.

²⁵ [1920] A.C. 184.

²⁶ *Ibid.*, at p. 191. See also *McColl v. Canadian Pacific Railway Company* [1923] A.C. 126, at p. 135, where the Privy Council stated: "The Workmen's Compensation Act is an Act passed by the Province of Manitoba in exercise of its jurisdiction over civil rights imposing upon employers certain responsibilities and giving employees certain rights in respect of injuries arising out of industrial accidents".

tannique un nouvel article conférant au Parlement le pouvoir (mais non pas le pouvoir exclusif) de faire des lois relativement aux pensions de vieillesse, et, par un autre amendement apporté en 1964, cet article a été étendu de façon à couvrir des prestations additionnelles, notamment les prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge.²⁴

Interprétation judiciaire. La constitutionnalité de la législation dans les domaines de la sécurité du revenu et des services sociaux n'a pas été l'objet de beaucoup de litiges. Les autorités indiquent cependant une séparation préliminaire entre les programmes contributaires et ceux qui ne le sont pas. Les premiers comprennent ceux qui sont financés en tout ou en partie par des versements effectués par leurs bénéficiaires éventuels ou pour leur compte. Cela implique des versements du type «primes» ou «cotisations» et l'aspect assurance se reflète dans la terminologie appliquée à ces programmes que l'on appelle communément programmes d'«assurance sociale» ou d'«assurance-revenu». D'autre part il y a les programmes non contributaires, souvent appelés programmes «universels», ou de subventions démographiques dont les paiements de soutien du revenu proviennent des fonds publics généraux et sont sans rapport avec des cotisations antérieurement versées par le bénéficiaire ou pour son compte. C'est le premier type de programme, comportant un élément d'«assurance», qui a reçu le plus d'attention devant les tribunaux.

Assurance-revenu: lois des accidents du travail. Les aspects constitutionnels des programmes comportant une assurance-revenu incombant à l'État ont d'abord fait l'objet de décisions judiciaires relatives aux lois provinciales sur l'indemnisation des accidentés du travail. La compétence législative des provinces dans ce domaine général a été reconnue dès le début. Dans l'affaire *Commission des accidents du travail v. Canadien du Pacifique, Compagnie du chemin de fer*,²⁵ le Conseil privé était saisi d'une affaire relative à une loi de la Colombie-Britannique qui établissait une caisse d'accident pour indemniser les travailleurs blessés dans des accidents de l'industrie, l'argent de la caisse étant obtenu par des contributions imposées à certains groupes d'employeurs. Le Conseil privé a observé que les termes de la loi créaient «une condition statutaire du contrat d'emploi», et que le système de la loi était «en substance un système établissant un droit pour les travailleurs dans la province.»²⁶

²⁴ Voir l'Art. 94A, à l'Appendice A.

²⁵ [1920] A.C. 184.

²⁶ *Ibid.*, à la page 191. Voir également *McCull v. Canadien du Pacifique, Compagnie du chemin de fer* [1923] A.C. 126, à la page 135, dans laquelle le Conseil privé a déclaré: «La loi des accidents du travail est une loi votée par la province du Manitoba, dans l'exercice de sa juridiction sur les droits civils, loi qui impose aux employeurs certaines responsabilités et qui donne aux employés certains droits relativement aux blessures occasionnées par les accidents de l'industrie.»

For present purposes, other constitutional issues canvassed before the courts in connection with workmen's compensation enactments are of secondary interest only; these included questions relating to territorial limitations on provincial legislative power,²⁷ to the constitutional status of the adjudicatory board or commission as a "court" within the scope of section 96 of the British North America Act,²⁸ and to the applicability of a provincial enactment to an undertaking which is generally subject to federal legislative authority.²⁹ It may be noted, finally, that the Parliament of Canada has power to legislate in this area with respect to subjects or enterprises over which it possesses independent legislative competence, and in the event of conflict with provincial legislation the federal enactment will, of course, prevail.³⁰

Income Insurance: Unemployment Insurance. In the 1937 *Employment Insurance Reference*³¹ the Privy Council held that the federal Employment and Social Insurance Act was *ultra vires*. In substance the Act provided for a system of compulsory unemployment insurance. The funds required for making payments to unemployed persons would come partly from money provided by Parliament, partly from contributions by employed persons, and partly from contributions by the employers of those persons.

In the judgments delivered in the Supreme Court, and in that of the Privy Council, reference was made to the effect of the legislation on employment contracts, a matter falling within sec. 92 (13) of the British North America Act as relating to property and civil rights. However, greater emphasis was placed on another feature of the legislation, namely, that it dealt with insurance, and a line of earlier decisions had held that this subject fell within exclusive provincial legislative authority. The Privy Council stated:

There can be no doubt that, *prima facie*, provisions as to insurance of this kind, especially where they affect the contract of employment, fall within the class of property and civil rights in the Province, and would be within the exclusive competence of the Provincial Legislature.³²

²⁷ *Workmen's Compensation Board v. Canadian Pacific Railway Company*, *supra*, footnote 25.

²⁸ *Attorney-General for Quebec v. Slanec* [1933] 2 D.L.R. 289; *Farrell v. Workmen's Compensation Board* [1962] S.C.R. 48.

²⁹ *McColl v. Canadian Pacific Railway Company*, *supra*, footnote 26, *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd., v. Bruneau* [1924], S.C.R. 168.

³⁰ *McColl v. Canadian Pacific Railway Company*, *supra*, footnote 26, at A.C. 135; *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd., v. Bruneau*, *supra*, footnote 29, at S.C.R. 173. As to federal government employees, see the *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1952, c. 134 as amended.

³¹ *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario* [1937] A.C. 355. In the judgment appealed from the Supreme Court of Canada had divided 4-2, with the majority holding that the Act was unconstitutional: [1936] S.C.R. 427.

³² At A.C. 365.

Pour ce dont nous nous occupons ici actuellement, les autres questions constitutionnelles soumises aux tribunaux au sujet de textes législatifs ou réglementaires sur l'indemnisation des accidentés du travail sont d'importance secondaire; il s'agit notamment de questions concernant les limitations territoriales du pouvoir législatif provincial,²⁷ le statut constitutionnel du conseil ou de la Commission d'arbitrage en tant que «tribunal» dans l'esprit de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique,²⁸ et la possibilité d'appliquer un texte provincial à une entreprise qui relève généralement du pouvoir législatif fédéral.²⁹ On peut enfin remarquer que le Parlement du Canada a le pouvoir de légiférer dans ce domaine relativement aux sujets ou aux entreprises pour lesquels il possède une compétence législative indépendante, et, en cas de conflit avec la législation provinciale, le texte fédéral prévaut évidemment.³⁰

Assurance-revenu: assurance-chômage. Dans le *Renvoi relatif à l'assurance-emploi*, en 1937,³¹ le Conseil privé a décidé que la Loi fédérale sur le placement et les assurances sociales était inconstitutionnelle. En substance, la loi prévoyait un système d'assurance-chômage obligatoire. Les fonds nécessaires pour effectuer des versements aux personnes en chômage proviendraient en partie de deniers fournis par le Parlement, en partie de cotisations versées par les personnes employées et en partie de cotisations versées par les employeurs de ces personnes.

Dans les jugements de la Cour suprême, et dans celui du Conseil privé, il a été fait mention de l'incidence de cette loi sur les contrats d'emploi, question relevant de l'application de l'art. 92 (13) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, du fait qu'elle concerne la propriété et les droits civils. Cependant, on a beaucoup insisté sur une autre caractéristique de la loi, à savoir qu'elle traitait d'assurance, et une série de jugements antérieurs avaient décidé que ce sujet relevait exclusivement de la compétence législative des provinces. Le Conseil privé déclara:

Il n'y a aucun doute que, *prima facie*, les *dispositions relatives à une assurance de ce genre, en particulier lorsqu'elles ont une incidence sur le contrat d'emploi, se classent dans la catégorie des dispositions relatives à la propriété et aux droits civils dans la province*, et qu'elles relèveraient de la compétence exclusive de la législature provinciale.³²

²⁷ *Commission des accidents du travail v. Canadien du Pacifique, Compagnie du chemin de fer*, *supra*, note 25.

²⁸ *Procureur général du Québec v. Slanec* [1933] 2 D.L.R. 289. *Farrell v. Commission des accidents du travail* [1962] R.C.S. 48.

²⁹ *McColl v. Canadien du Pacifique, Compagnie du chemin de fer*, *supra*, note 26, *Sincennes-McNaughton Lines Ltd. v. Bruneau* [1924] R.C.S. 168.

³⁰ *McColl v. Canadien du Pacifique, Compagnie du chemin de fer*, *supra*, note 26, dans A.C. 135; *Sincennes-McNaughton Lines, Ltd. v. Bruneau*, *supra*, note 29, dans R.C.S. 173. En ce qui concerne les employés du gouvernement fédéral, voir la *Loi des accidents du travail*, S.R.C. 1952, ch. 134, et ses modifications.

³¹ *Procureur général du Canada v. Procureur général de l'Ontario*, [1937] A.C. 355. Au sujet du jugement porté en appel, la Cour suprême du Canada avait décidé à une majorité de quatre voix contre deux que la loi était inconstitutionnelle: [1936] R.C.S. 427.

³² Dans A.C. 365.

And again:

In the present case, their Lordships agree with the majority of the Supreme Court in holding that *in pith and substance this Act is an insurance Act* affecting the civil rights of employers and employed in each Province, and as such is invalid.³³

While earlier decisions of the Privy Council had indeed established general provincial competence over insurance,³⁴ it was also true that those cases had been concerned with commercial insurance as opposed to social insurance. The important distinguishing features between regulation of private and commercial insurance on the one hand, and establishment of public, social insurance measures on the other, did not attract attention in the judgments delivered in the *Employment Insurance Reference*.³⁵ This omission was unfortunate in that the regulation of voluntary private insurance contracts and business bears a "property and civil rights" aspect that is not apparent in the case of compulsory public insurance schemes imposed by statute.

The legislative authority denied to the Parliament of Canada by the decision in the *Employment Insurance Reference* was subsequently conferred upon it by the British North America Act of 1940. This constitutional amendment, to which all of the provinces consented, assigned to Parliament exclusive legislative authority over "unemployment insurance."³⁶

Income Insurance: Pensions. The courts have had little occasion to consider the question of constitutional authority in relation to pensions legislation. In the light of the principles developed in the *Employment Insurance Reference*,³⁷ however, provincial legislative authority could be taken to be firmly based,³⁸ while the question of federal jurisdiction appeared to require distinguishing between contributory programmes (with payment-of-premiums and insurance connotations) on the one hand, and non-contributory programmes on the other.

³³ At A.C. 367. In the Supreme Court Rinfret J. (with whom the three other judges making up the majority agreed) stated: "Insurance of all sorts, including insurance against unemployment and health insurances, have always been recognized as being exclusively provincial matters under the head 'Property and Civil Rights', or under the head 'Matters of a merely local or private nature in the Province'." (At S.C.R. 451). See also Kerwin J. at S.C.R. 458.

³⁴ *Citizens Insurance Company v. Parsons* (1881) 7 A.C. 96; *A.-G. for Canada v. A.-G. for Alberta* [1916] A.C. 588; *A.-G. for Ontario v. Reciprocal Insurers* [1924] A.C. 328; *In re the Insurance Act of Canada* [1932] A.C. 697.

³⁵ For a criticism of this deficiency in the opinions delivered in the Supreme Court of Canada, see McConnell, "The Judicial Review of Prime Minister Bennett's 'New Deal'" (1968), 6 Osgoode Hall Law Journal 39, at p. 67.

³⁶ *Supra*, footnote 23.

³⁷ *Supra*, footnote 31.

³⁸ See, *Re Rowe and Province of Manitoba* [1924] 4 D.L.R. 754, at p. 758.

Et aussi:

Dans cette affaire, leurs Honneurs sont d'accord avec la majorité de la Cour suprême pour décider que, *dans son essence et sa substance, cette loi est une loi d'assurance* qui a une incidence sur les droits civils des employeurs et des employés dans chaque province, et qu'à ce titre elle est inconstitutionnelle.³³

Bien que des décisions antérieures du Conseil privé eussent en fait établi la compétence générale des provinces en matière d'assurance,³⁴ il était également vrai que ces affaires concernaient l'assurance commerciale et non l'assurance sociale. Les caractéristiques importantes qui distinguent la réglementation de l'assurance privée et de l'assurance commerciale d'une part de l'établissement de mesures publiques d'assurance sociale d'autre part n'attirèrent pas l'attention dans les jugements prononcés dans le *Renvoi sur l'assurance-emploi*.³⁵ Cette omission fut regrettable car il existe entre la réglementation des contrats et affaires d'assurance privée volontaire et «la propriété et les droits civils» un lien qui n'apparaît pas dans le cas des régimes obligatoires d'assurance publique imposés par la loi.

Le pouvoir législatif refusé au Parlement du Canada par la décision prise dans le cas du *Renvoi relatif à l'assurance-emploi* lui a été subséquemment conféré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1940. Cette modification constitutionnelle, à laquelle toutes les provinces ont consenti, conférait au Parlement le pouvoir législatif exclusif en matière d'«assurance-chômage.»³⁶

Assurance-revenu: pensions. Les tribunaux n'ont guère eu l'occasion d'examiner la question du pouvoir constitutionnel en matière de lois sur pensions. A la lumière des principes exposés dans le *Renvoi relatif à l'assurance-emploi*,³⁷ toutefois, on pouvait presumer que le pouvoir législatif provincial était fermement assis,³⁸ tandis que la question de la compétence fédérale semblait exiger une distinction entre les programmes contributaires (comportant des paiements de primes et des connotations d'assurance) d'une part et les programmes non contributaires d'autre part.

³³ Dans A.C. 367. A la Cour suprême, le juge Rinfret (avec qui les trois autres juges formant la majorité furent d'accord) déclara: «Les assurances de toutes sortes, y compris l'assurance contre le chômage et les assurances santé, ont toujours été reconnues comme étant des questions exclusivement provinciales à classer sous le titre «Propriété et droits civils», ou sous le titre «Matières d'une nature purement locale ou privée dans la province». (Dans R.C.S. 451). Voir également l'opinion de M. le juge Kerwin dans R.C.S. 458.

³⁴ *Citizens Insurance Company v. Parsons* (1881) 7 A.C. 96; *P.G. du Canada v. P.G. de l'Alberta*, [1916] A.C. 588; *P.G. de l'Ontario v. Reciprocal Insurers* [1924] A.C. 328; *Re: Loi sur les assurances du Canada* [1932] A.C. 697.

³⁵ For a criticism of this deficiency in the opinions delivered in the Supreme Court of voir McConnell, *The Judicial Review of Prime Minister Bennett's "New Deal"*, (1968), 6 Osgoode Hall Law Journal 39, p. 67.

³⁶ *Supra*, note 23.

³⁷ *Supra*, note 31.

³⁸ Voir *Re Rowe and Province of Manitoba* [1924] 4 D.L.R. 754, p. 758.

Federal legislation, commencing with the Old Age Pensions Act of 1927, was in the first instance confined to non-contributory schemes. Later proposals for contributory pension plans brought the constitutional difficulties to the fore.

In testimony before the Joint Committee of the Senate and House of Commons on Old Age Security in 1950, the Deputy Minister of Justice analyzed the position in the light of the Privy Council's decision in the *Employment Insurance Reference* in the following terms:

In the opinion of the witness, legislation providing a universal non means test unconditional flat rate pension financed from general revenue could be enacted within the authority of Parliament, since it would be merely an appropriation of public money to be distributed for a particular purpose.

On the other hand, apart from unemployment insurance for which Parliament was given power to enact legislation by an amendment of the British North America Act in 1940, Parliament has not the power to enact legislation to establish an insurance scheme in which contributions are required by employees, employers and the federal government, and where the amount of pension payable to any individual is related to the contributions made by or on his behalf. Between these two extremes of payments from general revenue and an insurance scheme, there is a range of possibilities where, in the view of the witness, constitutionality cannot be determined until a specific proposal is set out in a bill. It is not clear, for example, whether it would be within the power of Parliament to pass an Act under which special taxes would be earmarked for paying old age pensions, even though the pensions might not be related in any way to previous payments of the tax. The validity of such a scheme would, according to the evidence presented, depend upon whether or not there was a complete disjunction of the compulsory taxation measure and the pension payments. Unless it were clearly evident that the taxes would not be borne directly and solely by those who would ultimately be pensioned, the necessary disjunction would not be complete and there would always be the possibility of the courts holding the plan to be a compulsory insurance act and, hence, invalid.⁸⁹

Noting the constitutional difficulties in instituting a contributory scheme of old age security, and that constitutional amendment might be necessary to

⁸⁹ Report of the Joint Committee of the Senate and House of Commons on Old Age Security (June 28, 1950), p. 93.

La législation fédérale, à partir de la Loi de 1927 sur les pensions de vieillesse, s'en tint tout d'abord à des programmes non contributaires. Plus tard, des propositions de régimes de rentes contributaires soulevèrent des difficultés constitutionnelles.

Dans sa déposition devant le comité mixte d'enquête du Sénat et de la Chambre des communes sur les pensions de vieillesse en 1950, le sous-ministre de la Justice a fait une analyse de la situation à la lumière de la décision prise par le Conseil privé dans l'affaire du *Renvoi relatif à l'assurance-emploi*. Voici ce qu'il en dit:

Le témoin est d'avis qu'il serait de la compétence du Parlement de décréter des mesures législatives établissant le paiement universel d'une pension sans conditions, à un taux uniforme, et sans épreuve préalable d'évaluation des ressources, étant donné qu'il ne s'agit là que d'une affectation de deniers publics à des fins particulières.

... D'autre part, le Parlement n'a pas le pouvoir de décréter une mesure visant à établir un régime d'assurance où des contributions sont exigibles des employés, des employeurs et du gouvernement fédéral, et où le montant de pension payable à tel ou tel individu dépend des cotisations versées par lui ou à son égard. Il est bon de noter que le pouvoir nécessaire à l'adoption de la Loi d'assurance-chômage a été accordé au Parlement par un amendement à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en 1940.

Entre ces deux extrêmes, versements à même les revenus généraux, d'une part, et régime d'assurance d'autre part, il existe, de l'avis du témoin, toute une série de modalités dont la constitutionnalité ne saurait être établie avant qu'une proposition précise en ce sens ait été formulée dans un projet de loi. Ainsi, il n'est pas sûr que le Parlement ait compétence pour adopter une loi en vertu de laquelle certains impôts seraient affectés spécialement au paiement d'une pension de vieillesse, même si cette pension ne se rattacherait aucunement au versement antérieur de ces impôts. D'après les témoignages, un tel régime ne serait valide qu'en autant que la mesure fiscale obligatoire serait ou ne serait pas absolument séparée des paiements de pension. A moins qu'il ne soit clairement démontré que l'impôt ne sera versé ni directement ni uniquement par ceux-là qui toucheront éventuellement la pension, il n'y a pas de séparation complète entre les deux; il existerait donc toujours la possibilité que les tribunaux considèrent le projet comme étant une mesure obligatoire d'assurance et, de ce chef, invalide.³⁹

Constatant les difficultés constitutionnelles que présentait un programme contributaire de sécurité de la vieillesse, et le fait qu'une modification à la

³⁹ Rapport du Comité mixte d'enquête du Sénat et de la Chambre des communes sur les pensions de vieillesse (28 juin 1950), p. 109.

impose a social security tax "earmarked" for the payment of old age pensions, the Committee offered the suggestion that if a change in the Constitution was necessary, consideration might be given to provision for concurrent federal and provincial authority.⁴⁰

Under the terms of section 94A, added to the British North America Act by a 1951 amendment, Parliament was authorized to make laws in relation to "old age pensions in Canada", with the proviso that no such law should affect the operation of present or future provincial laws relating to old age pensions. A further constitutional amendment in 1964 extended Parliament's authority under section 94A to cover "supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age". As was the case with the unemployment insurance amendment of 1940, the constitutional amendments of 1951 and 1964 relating to old age pensions and supplementary benefits were obtained with the prior consent thereto of all the provinces.

Income insurance programmes generally. As the Constitution now stands, therefore, legislative authority with respect to income insurance programmes is dispersed. The programmes discussed above provide examples of exclusive federal authority (unemployment insurance), exclusive provincial authority (workmen's compensation), and concurrent authority (old age pensions and supplementary benefits).

The question of federal legislative authority in respect of other income insurance programmes gives rise to considerations similar to those outlined in the above-quoted summary of testimony before the joint Parliamentary Committee on Old Age Security, and to the uncertainties reflected therein. Where the scheme is such as to involve what the Deputy Minister of Justice described⁴¹ as a "complete disjunction" between compulsory taxation measures⁴² on the one hand, and payments to the class of recipients to be benefitted on the other, the legislation authorizing the payments is not likely to be characterized as an insurance scheme; it is not easy, in fact, to envisage such payments as constituting "regulation" of any kind. A further question presents itself relating to the exercise of the federal spending power. In *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament* it was stated that:

In addition to the powers of the Parliament of Canada to legislate, the Constitution as it has been interpreted by the Courts gives to it the

⁴⁰ *Ibid.*, at p. 111.

⁴¹ See text accompanying footnote 39.

⁴² As contrasted with the "compulsory" character of the insurance schemes discussed above, it may be noted that federal legislation authorizing the Crown in right of Canada to conclude contracts for the sale of annuities to voluntary purchasers has been sustained: *Porter v. The Queen* [1965] Ex. C.R. 200.

Constitution pourrait être nécessaire pour imposer une taxe de sécurité sociale dont les revenus seraient réservés au paiement des pensions de vieillesse, le comité proposa que, s'il était nécessaire de modifier la Constitution, on pourrait étudier la possibilité d'une compétence concurrente du pouvoir fédéral et du pouvoir provincial.⁴⁰

Aux termes de l'article 94A, ajouté à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par un amendement de 1951, le Parlement fut autorisé à faire des lois sur «les pensions de vieillesse au Canada», sous réserve qu'aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale relativement aux pensions de vieillesse. Une autre modification apportée à la Constitution en 1964 étendit le pouvoir conféré au Parlement par l'article 94A à des «prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge.» Comme dans le cas de la modification de 1940 au sujet de l'assurance-chômage, les modifications constitutionnelles de 1951 et de 1964 en matière de pensions de vieillesse et de prestations additionnelles furent obtenues avec le consentement préalable de toutes les provinces.

Programmes d'assurance-revenu en général. Donc, d'après les dispositions actuelles de la Constitution, le pouvoir législatif en matière de programmes d'assurance-revenu est fractionné. Les programmes dont nous avons parlé ci-dessus comprennent des exemples de pouvoir fédéral exclusif (assurance-chômage), de pouvoir provincial exclusif (indemnisation des accidentés du travail), et de pouvoir partagé (pensions de vieillesse et prestations additionnelles).

La question du pouvoir législatif fédéral en ce qui concerne les autres programmes d'assurance-revenu appelle des considérations analogues à celles exprimées dans le résumé de dépositions devant le comité parlementaire mixte sur la sécurité de la vieillesse que nous avons cité ci-dessus, et analogues aux incertitudes qu'il reflète. Lorsque le programme est tel qu'il comporte ce que le sous-ministre de la Justice a appelé⁴¹ une «séparation complète» entre les mesures d'imposition obligatoire⁴² d'une part, et les paiements à la catégorie des bénéficiaires de l'autre, la législation autorisant les paiements ne sera vraisemblablement pas classée comme programme d'assurance; il n'est pas facile, en effet, de considérer que de tels paiements constituent un «régulateur» quelconque. Une autre question se présente au sujet de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Dans le document intitulé *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, on a indiqué que:

En plus des compétences législatives que le Parlement canadien a reçues explicitement dans la constitution, l'interprétation judiciaire de

⁴⁰ *Ibid.*, p. 129.

⁴¹ Voir texte accompagnant la note 39.

⁴² Par opposition aux régimes d'assurance de caractère «obligatoire» dont nous avons parlé ci-dessus, remarquons que la validité de la législation fédérale autorisant la Couronne du chef du Canada à conclure des contrats pour la vente d'annuités aux personnes consentantes a été confirmée: *Porter v. La Reine* [1965] R.C. de l'E. 200.

power to spend from the Consolidated Revenue Fund on any object, providing the legislation authorizing the expenditures does not amount to a regulatory scheme falling within provincial powers.⁴³

It is in this light that the federal role in the income support programmes must be examined.

The Income Support Programmes. Of the non-contributory federal programmes falling within this category, the only enactment the constitutional validity of which has been directly challenged in the courts is the Family Allowances Act of 1944. In *Angers v. Minister of National Revenue*, the validity of that Act was sustained; there the court relied not upon the federal spending power but upon Parliament's general power to legislate for the peace, order and good government of Canada.⁴⁴

With respect to the spending power, the constitutional issues and the state of the authorities were outlined, and the position of the federal government reviewed, in *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*.⁴⁵

Social Services: Health and Welfare. Commenting on the constitutional provisions relating to public health, the Rowell-Sirois Commission outlined the position as follows:

In 1867 the administration of public health was still in a very primitive stage, the assumption being that health was a private matter and state assistance to protect or improve the health of the citizen was highly exceptional and tolerable only in emergencies such as epidemics, or for purposes of ensuring elementary sanitation in urban communities. Such public health activities as the state did undertake were almost wholly a function of local and municipal governments. It is not strange, therefore, that the British North America Act does not expressly allocate jurisdiction in public health, except that marine hospitals and quarantine (presumably ship quarantine) were assigned to the Dominion, while the province was given jurisdiction over other hospitals, asylums, charities and eleemosynary institutions. But the province was assigned jurisdiction over "generally all matters of a merely local or private nature in

⁴³ At p. 12.

⁴⁴ [1957] Ex. C.R. 83. It was stated that: "A l'égard de cette première proposition, la conclusion sera que la loi des allocations familiales, mesure de bienfaisance nationale, qui s'assimile aux exigences du 'bon gouvernement du Canada' (Acte de l'Amérique britannique du Nord, art. 91), ne tend pas à établir la fréquentation scolaire obligatoire, ne s'arroge point la surveillance ni la formation de l'enfance étudiante, et ne modifie, en aucune manière, les bases de la puissance paternelle ou le droit familial de la Province de Québec."

⁴⁵ At pp. 8-14. And see *Porter v. The Queen*, *supra*, footnote 42.

l'A.A.N.B. a été à l'effet de lui permettre d'affecter les argents du Fonds du revenu consolidé à n'importe quelle fin, à condition que la mesure législative autorisant la dépense ne constitue pas une invasion des compétences provinciales.⁴³

C'est dans cette perspective qu'il faut examiner le rôle du gouvernement fédéral dans les programmes de soutien du revenu.

Les programmes de soutien du revenu. De tous les programmes fédéraux non contributaires qui se rangent dans cette catégorie, le seul texte législatif dont la validité constitutionnelle ait été directement attaquée devant les tribunaux est la Loi de 1944 sur les allocations familiales. Dans l'affaire *Angers v. le ministre du Revenu national*, la validité de cette loi a été confirmée: dans ce cas le tribunal ne s'est pas fondé sur le pouvoir fédéral de dépenser mais sur le pouvoir général de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, que possède le Parlement.⁴⁴

En ce qui concerne le pouvoir de dépenser, les questions constitutionnelles et l'attribution des pouvoirs ont été exposées, de même qu'une étude de la position du gouvernement fédéral, dans le document intitulé *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*.⁴⁵

Services sociaux: santé et bien-être. Dans ses commentaires sur les dispositions constitutionnelles relatives à la santé publique, la Commission Sirois a résumé la situation comme suit:

En 1867, le service de la santé publique était encore à l'état embryonnaire, l'opinion courante voulant que les individus se préoccupent eux-mêmes de leur santé. L'État n'est intervenu que d'une façon exceptionnelle pour protéger ou améliorer la santé des citoyens, et cette intervention n'était tolérée que dans les cas d'urgence, en temps d'épidémie, par exemple, ou encore lorsqu'il s'agissait d'assurer la salubrité élémentaire des agglomérations urbaines. Ces initiatives d'État concernant l'hygiène publique étaient le fait presque exclusif des administrations régionales et municipales. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'ait pas attribué de pouvoirs définis en matière de santé publique. Cependant, il avait confié au Dominion la juridiction sur les hôpitaux de marine et la quarantaine (probablement la quarantaine des navires), tandis

⁴³ A la page 13.

⁴⁴ [1957] R.C. de l'E. 83. La cour a déclaré que: «A l'égard de cette première proposition, la conclusion sera que la loi des allocations familiales, mesure de bienfaisance nationale, que s'assimile aux exigences du «bon gouvernement du Canada» (Acte de l'Amérique britannique du Nord, art. 91), ne tend pas à établir la fréquentation scolaire obligatoire, ne s'arroge point la surveillance ni la formation de l'enfance étudiante, et ne modifie, en aucune manière, les bases de la puissance paternelle ou le droit familial de la Province de Québec.»

⁴⁵ Pages 9 à 15. Et voir *Porter v. La Reine*, *supra*, note 42.

the Province", and it is probable that this power was deemed to cover health matters, while the power over "municipal institutions" provided a convenient means for dealing with such matters.⁴⁶

Welfare services, too, require to be assessed in terms of this constitutional background, keeping in mind the role played by municipal institutions in the administration of poor relief at the time of Confederation.

It cannot be said that judicial interpretation has carried matters significantly beyond the general division of authority implied by the terms of the British North America Act and its social context. Federal legislative authority extends to the special cases of marine hospitals and quarantine measures⁴⁷, and to certain special groups (including Indians, veterans and immigrants).⁴⁸ Federal measures touching public health, such as pure food and drug enactments, represent a legitimate exercise of the criminal law power⁴⁹ and, if necessary, the residuary power may be invoked to support federal legislation designed to cope with unusual hazards to public health.⁵⁰ General legislative competence over health and welfare services, however, has been taken to reside at the provincial level.⁵¹

With respect to the groups peculiarly within federal legislative authority, it should perhaps be noted that where federal legislation does not stand in the way, provincial laws relating to health and welfare services may extend

⁴⁶ Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, Book II, pp. 32-33.

⁴⁷ See, *supra*, footnote 10 and accompanying text.

⁴⁸ See, *supra*, footnotes 16 to 19, and accompanying text.

⁴⁹ See, *supra*, footnote 15. And see, for example, *Standard Sausage Co. v. Lee* [1934] 1 D.L.R. 706, *R. v. Perfection Creameries* [1939] 3 D.L.R. 185. Commodity standards may also find support in the federal trade and commerce power (sec. 91 (2) of the British North America Act), at least with respect to interprovincial and external trade, and in connection with trade marks: see *Re The Dominion Trade and Industry Commission Act*, 1935, [1936] S.C.R. 379, at p. 382; and appeal *sub. nom. Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada* [1937] A.C. 405.

⁵⁰ *Supra*, footnote 22. The role of the residuary power as a base for federal measures of an "emergency" nature required to deal with epidemics, and the like, has been judicially recognized even in those decisions where the residuary power has been construed most restrictively: see, for example, *Toronto Electric Commissioners v. Snider* [1925] A.C. 394, at p. 412.

⁵¹ See, for example, *Rinfret v. Pope* (1886) 12 Q.L.R. 303.

qu'il conférerait aux provinces juridiction sur les autres hôpitaux, les asiles, les institutions et hospices de charité. D'autre part, l'Acte attribuait à ces dernières des pouvoirs généraux «sur toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province», et il est probable que ces prérogatives étaient censées couvrir les questions se rapportant à l'hygiène, tandis que la juridiction sur les «institutions municipales» fournissait un moyen commode de régler ces questions.⁴⁶

Les services de bien-être, également, doivent être évalués par rapport à cet arrière-plan constitutionnel, en tenant compte du rôle joué par les institutions municipales dans l'administration de l'assistance aux pauvres à l'époque de la Confédération.

On ne peut dire que l'interprétation judiciaire ait fait progresser le règlement de la question bien au-delà de la répartition générale des pouvoirs que l'on peut déduire des dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et de son contexte social. Le pouvoir législatif fédéral s'étend aux cas particuliers des hôpitaux de marine et des mesures de quarantaine,⁴⁷ et à certains groupes particuliers (notamment les Indiens, les anciens combattants et les immigrants).⁴⁸ Les mesures fédérales concernant la santé publique, comme les lois et règlements sur la pureté des aliments et drogues représentent un exercice légitime du pouvoir en matière de droit pénal⁴⁹ et, si nécessaire, le pouvoir résiduel peut être invoqué pour appuyer la législation fédérale visant à combattre des dangers exceptionnels en matière de santé publique.⁵⁰ On a cependant admis que la compétence législative générale quant aux services de santé et de bien-être est conférée aux provinces.⁵¹

En ce qui concerne les groupes qui relèvent spécialement du pouvoir législatif fédéral, il conviendrait peut-être de noter que lorsque la législation fédérale ne l'empêche pas, l'application des lois provinciales relatives aux

⁴⁶ Rapport de la Commission royale des Relations entre le Dominion et les provinces, Volume II, p. 33.

⁴⁷ Voir, *supra*, la note 10 et le texte l'accompagnant.

⁴⁸ Voir, *supra*, les notes 16 à 19, et le texte les accompagnant.

⁴⁹ Voir, *supra*, la note 15. Et voir, par exemple, *Standard Sausage Co. v. Lee* [1934] 1 D.L.R. 706, *R. v. Perfection Creameries* [1939] 3 D.L.R. 185. Les normes relatives aux marchandises pourraient également relever de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce (art. 91(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique), au moins en ce qui concerne le commerce interprovincial et le commerce extérieur, et en ce qui concerne les marques de commerce: voir *Re: Loi sur la Commission fédérale de l'industrie et du commerce*, 1935, [1936] S.C.R. 379, p. 382; et appel sup. nom. *Procureur général de l'Ontario v. Procureur général du Canada* [1937] A.C. 405.

⁵⁰ *Supra*, la note 22. Le rôle du pouvoir résiduel comme fondement de mesures fédérales qui ont un caractère d'«urgence», nécessaires par exemple pour combattre les épidémies, etc., a été judiciairement reconnu même dans les décisions où le pouvoir résiduel avait été interprété de façon plus restrictive: voir, par exemple *Toronto Electric Commissioners v. Snider* [1925] A.C. 394, p. 412.

⁵¹ Voir, par exemple, *Rinfret v. Pope* (1886) 12 Q.L.R. 303.

to the members of such groups in common with other residents of the province.⁵²

Apart from the areas of special constitutional competence indicated above, the federal government's role in health and welfare services is generally associated with the spending power.

Income Security and Social Services: A Perspective

The role of the federal and provincial governments in the fields of income security and social services can further be illuminated by a brief review of how they actually have used their constitutional powers—the provincial legislatures their power to legislate and Parliament its power to spend.⁵³

The 1920's and 1930's. The Canada of the 1920's believed substantially that obtaining and retaining employment was largely an individual matter. The same was true of providing for the contingencies of life, including old age, and of obtaining needed health and other social services. If there were people who were unable to provide for themselves, it was considered to be the job of charities and of the local community to care for them. This view was in part the consequence of social attitudes concerning the role of government, but it was also a product of a rather narrow sense of community—one which tended to be identified more with the local municipalities than with the nation.

There were of course exceptions. Workmen's compensation schemes had for years provided workmen with insurance against injury, in some provinces as early as the 1880's; mothers' allowances programmes provided income support for mothers with dependent children, in most provinces, by the 1930's; and custodial care was provided for the mentally ill in provincial hospitals across Canada. Not all of these measures were established as "social security" programmes, however: the workmen's compensation schemes were established as much to bring an end to law suits against employers by injured workmen as to provide income insurance, and mental hospitals were established as much to keep the "insane" out of community life as they were to provide custodial care.

⁵² For a discussion of the special case of Indians, for example, see *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, H. B. Hawthorn, ed., Vol. I, ch. XII, (Queen's Printer, 1966).

⁵³ The power to legislate was conferred upon Parliament, of course, in respect of unemployment insurance and retirement, survivors' and disability insurance. See, *supra*, pages 24 and 28.

services de santé et de bien-être peut s'étendre aux membres de ces groupes comme aux autres résidents de la province.⁵²

Si l'on met à part les domaines de compétence constitutionnelle spéciale indiqués ci-dessus, le rôle du gouvernement fédéral en matière de services de santé et de bien-être est généralement en rapport avec le pouvoir de dépenser.

Sécurité du revenu et services sociaux: une perspective

Le rôle du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans les domaines de la sécurité du revenu et des services sociaux peut encore être éclairci par un bref examen de la façon dont les gouvernements ont utilisé en pratique leurs pouvoirs constitutionnels—pouvoir de légiférer pour les législatures provinciales et pouvoir de dépenser pour le Parlement.⁵³

Les années 20 et 30. Le Canada des années 20 estimait, en substance, que l'obtention et la conservation d'un emploi étaient principalement des problèmes personnels. La même chose était vraie en ce qui concerne les imprévues de la vie, la vieillesse et l'obtention des services de santé et autres services sociaux nécessaires. Lorsque des gens étaient incapables de subvenir à leurs besoins, on estimait qu'il incombait à la charité publique et à la collectivité locale de s'en occuper. Ce point de vue découlait en partie des attitudes sociales concernant le rôle du gouvernement, mais il était également la conséquence d'un esprit communautaire plutôt étroit—qui tendait à s'identifier plutôt aux collectivités municipales qu'à la nation.

Il y avait évidemment des exceptions. Les caisses d'accident du travail indemnisaient depuis des années les travailleurs accidentés, dans certaines provinces depuis 1880; des programmes d'allocations aux mères nécessiteuses assuraient un revenu d'appoint aux mères ayant des enfants à charge, et il y eut de tels programmes dans la plupart des provinces à partir des années 30; et les malades mentaux étaient hébergés et gardés dans des hôpitaux provinciaux dans tout le Canada. Ces mesures ne furent cependant pas toutes instituées en tant que programmes de «sécurité sociale»: les caisses d'accident du travail furent établies tout autant pour mettre fin aux poursuites intentées contre leurs employeurs par les travailleurs victimes d'accidents que pour prévoir une assurance-revenu, et les hôpitaux psychiatriques furent établis tout autant pour écarter les «déments» de la vie communautaire que pour les héberger.

⁵² Pour une étude du cas spécial des Indiens, par exemple, voir *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, H. B. Hawthorn, éd., Vol. I, chap. XII, (Imprimeur de la Reine, 1966).

⁵³ Le pouvoir de légiférer a été conféré au Parlement, évidemment, en ce qui concerne l'assurance-chômage et la retraite, l'assurance-survivants et invalidité. Voir, *supra*, pages 25 et 29.

There were harbingers of change, however. In 1919 the Royal Commission to Investigate Industrial Conditions in Canada recommended a compulsory social insurance system covering old age, unemployment, sickness and invalidity, and these proposals began to enter into political debate in Canada. In 1927 the Parliament of Canada, after extensive debate within and outside of the House of Commons, introduced the nation's first old age pension scheme. Not only was this virtually the first country-wide income support plan, but it was one of the first major federal-provincial shared-cost programmes—bringing into partnership the provinces, with their power to legislate in the income-insurance field, and the federal government with its power to make grants to the provinces, using its spending power. The old age pension scheme was followed by a similar measure for the blind, in 1937. There were, of course, differences of view as to the wisdom of these measures and, in Quebec in particular, as to their constitutional propriety. But the fact that they were accepted by Parliament and eventually by all the provincial legislatures suggests that a wider sense of community—the willingness of Canadians to contribute to the well-being of other Canadians wherever they might live—was being born.

It was the economic depression of the 1930's, however, which finally convinced Canadians that their sense of community had to be broadened, and that to give meaning to this broader sense of community the national government would have to play a role in supporting or insuring the income of individuals or families across Canada. Employment and incomes had fallen drastically during the decade. At one time unemployment rose to 19.3 per cent in the country as a whole, with considerably higher rates in certain regions. Incomes had fallen correspondingly: in one province, indeed, per capita personal income fell from \$465 in 1928 to \$124 in 1933. Local communities and charities were pitifully unable to cope with the situation: the causes of the unemployment and of the declining incomes were national and international in scope, yet the remedy was left to the province and the municipality. Near bankruptcy forced most municipalities to try to protect themselves, and they refused to give "relief" (income support) to people who were not established residents of the municipality. The provinces took a similar view, in an effort to keep the unemployed from other provinces from becoming a charge on the provincial treasury.

But social attitudes were changing more rapidly than government policies. Voluntary contributions were made by people in the more fortunate areas to those in the less fortunate, and the "relief car" became a symbol of the new and wider sense of community in Canada. Governments struggled to keep pace with the changes in and the needs of the times. In 1933 the

Il y eut pourtant des signes avant-coureurs de l'évolution. En 1919, la Commission royale d'enquête sur les conditions dans l'industrie au Canada proposa un système d'assurance sociale obligatoire couvrant la vieillesse, le chômage, la maladie et l'invalidité, et ces propositions commencèrent à faire l'objet de débats politiques au Canada. En 1927, le Parlement du Canada, après un long débat à la Chambre des communes et hors de la Chambre, adopta le premier régime de pensions de vieillesse du pays. C'était non seulement en réalité le premier régime national de soutien du revenu, mais aussi l'un des premiers grands programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés—associant les provinces, dotées du pouvoir de légiférer dans le domaine de l'assurance-revenu, au gouvernement fédéral, doté du pouvoir d'accorder des subventions aux provinces, en utilisant son pouvoir de dépenser. Le Régime des pensions de vieillesse fut suivi par une mesure analogue au profit des aveugles, en 1937. Il y avait évidemment des divergences de vues quant à la sagesse de ces mesures et, au Québec en particulier, quant à leur validité constitutionnelle. Mais le fait qu'elles furent acceptées par le Parlement et ensuite par toutes les législatures provinciales permet de penser qu'un esprit communautaire plus large—une disposition des Canadiens à contribuer au bien-être d'autres Canadiens de n'importe quelle région—était en train de naître.

Ce fut cependant la crise économique des années 30 qui finalement convainquit les Canadiens qu'il fallait donner plus d'envergure à leur esprit communautaire, et que pour appliquer le principe de ce sentiment communautaire plus large, le gouvernement fédéral devrait contribuer à soutenir ou à assurer le revenu des individus ou des familles dans tout le Canada. Le nombre des emplois et le montant des revenus avaient terriblement diminué au cours de cette décennie. A une époque, le chômage atteignit 19.3 pour cent dans l'ensemble du pays et des pourcentages bien plus élevés dans certaines régions. Les revenus avaient subi une chute du même ordre: dans une province, en effet, le revenu des particuliers était tombé de \$465 par habitant en 1928 à \$124 par habitant en 1933. Les collectivités locales et les bonnes œuvres étaient absolument incapables de faire face à la situation: les causes du chômage et de la diminution des revenus revêtaient une ampleur nationale et internationale, et pourtant le soin d'y remédier était laissé à la province et à la municipalité. Au bord de la faillite, la plupart des municipalités essayèrent de se protéger et refusèrent de donner des «secours» (soutien du revenu) aux gens qui n'étaient pas des résidents dans la municipalité. Les provinces adoptèrent une attitude analogue, s'efforçant ainsi d'empêcher que les chômeurs arrivant d'autres provinces ne deviennent un fardeau pour le Trésor provincial.

Mais les attitudes sociales évoluaient plus rapidement que les politiques gouvernementales. Des contributions bénévoles furent faites par des gens des régions les plus fortunées à ceux des régions les moins fortunées, et la «voiture des secours» devint un symbole de l'esprit communautaire nouveau et plus large au Canada. Les gouvernements s'efforcèrent de se maintenir à

Quebec Royal Commission on Social Insurance (the Montpetit Commission) reported on the study it had made of income insurance and support in that province. In 1935 the Parliament of Canada actually enacted a broad income insurance plan in the Unemployment and Social Insurance Act, but it was declared by the courts to be unconstitutional, as we have noted above. This was followed by a rash of federal commissions—the National Employment Commission, which reported in 1938, the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) which reported in 1940, and the Leonard Marsh study on social security of 1943. By the mid-1940's, then, the governments of Canada had all of the material they required for a wide-ranging revision in their approach to income security and social services.

1940 to 1970. The next three decades saw the introduction in Canada of the so-called welfare state: general income support measures including Family Allowances, Old Age Security pensions, the Guaranteed Income Supplement, and the Canada Assistance Plan; income insurance measures including Unemployment Insurance, and the Canada and Quebec Pension Plans; hospital and medical care insurance; and a wide variety of other health and welfare services. A great many of these measures had been proposed or contemplated by one or more of the Royal Commissions established in the late 1930's—the National Employment Commission, the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, and the Marsh study. Indeed, some of these measures, notably unemployment insurance and family allowances, had been considered as early as 1933 by Quebec's Montpetit Commission. All of the Commission recommendations, and the programmes when they were introduced, reflected a desire on the part of Canadians to insure themselves against the contingencies of life, whether they be within the competence of government to control or not, and their willingness to redistribute income between individuals and families across Canada, through income support measures. In the words of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations:

Not only national duty and decency, if Canada is to be a nation at all, but equity and national self-interest demand that the residents of these areas be given average services and equal opportunities,—equity because these areas may have been impoverished by the national economic policies which enriched other areas, and which were adopted in the general interest.⁵⁴

⁵⁴ Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, 1940, Book II, page 128.

la hauteur de l'évolution et des besoins de l'époque. En 1933, la Commission royale du Québec sur l'assurance sociale (Commission Montpetit) fit rapport sur son étude de l'assurance-revenu et du soutien des revenus dans cette province. En 1935, le Parlement du Canada adopta un vaste régime d'assurance-revenu contenu dans la Loi sur l'assurance-chômage et l'assurance sociale mais, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, cette loi fut déclarée inconstitutionnelle par les tribunaux. A la suite de cela, une série de commissions fédérales furent établies—la Commission nationale de l'emploi, qui fit rapport en 1938, la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales (Commission Rowell-Sirois) qui fit rapport en 1940, et l'étude de Léonard Marsh sur la sécurité sociale en 1943. Vers 1945 les gouvernements du Canada avaient donc tous les renseignements dont ils avaient besoin pour revoir de fond en comble leur position en matière de sécurité du revenu et de services sociaux.

De 1940 à 1970. Les trois décennies suivantes ont vu l'introduction au Canada de ce qu'on appelle les mesures de bien-être social: des mesures générales de soutien du revenu, notamment les allocations familiales, les pensions de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, et le régime d'assistance publique du Canada; des mesures d'assurance-revenu, notamment l'assurance-chômage, et les régimes de rentes du Canada et du Québec; l'assurance-hospitalisation et l'assurance: soins médicaux; ainsi qu'une large gamme d'autres services de santé et de bien-être. Une grande partie de ces mesures avaient été proposées ou envisagées par l'une ou plusieurs des commissions royales constituées dans les années qui précédèrent 1940—la Commission nationale de l'emploi, la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, et l'étude Marsh. En fait, certaines de ces mesures, notamment l'assurance-chômage et les allocations familiales, avaient été étudiées dès 1933 par la Commission Montpetit au Québec. Toutes les propositions de la Commission, et les programmes à leur début, reflétaient, de la part des Canadiens, le désir de s'assurer contre les aléas de la vie, que le gouvernement ait ou non compétence pour les contrôler, ainsi que leur disposition à effectuer une redistribution du revenu entre les individus et les familles dans tout le Canada, par l'intermédiaire de mesures de soutien du revenu. Le Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces déclare que:

C'est non seulement un devoir national et une exigence de la plus élémentaire fierté, si tant est que le Canada veut mériter le nom de nation, d'assurer à ces gens un niveau de vie moyen et d'égales chances de réussite, mais c'est aussi un devoir que nous imposent l'équité et l'intérêt national; l'équité parce que ces gens ont été les victimes de programmes économiques d'ordre national qui ont enrichi d'autres régions et ont été adoptés dans l'intérêt commun.⁵⁴

⁵⁴ Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, 1940, Volume II, page 133.

All of these commissions recognized, too, in one way or another, the constitutional problems which were involved in giving expression to this philosophy. The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations took the view that certain kinds of income insurance—unemployment and old age—“are inherently of a national character,”⁵⁵ while health insurance and other social services were and ought to remain matters of provincial jurisdiction. (If the provinces wanted to delegate to the federal government authority to institute and operate social service schemes within their borders they ought to be free to do so.)⁵⁶ The Montpetit Commission concluded that “unemployment insurance, although, according to the law . . . falls under the jurisdiction of the provinces, and although in theory it is applicable within the provincial administration, cannot . . . be efficiently organized except in a nation-wide manner.”⁵⁷ The Marsh report, on the other hand, while not arguing that income insurance generally ought to be transferred to federal jurisdiction, did affirm “that a paramount consideration is the constitutional freedom of the federal government to lead and coordinate.”⁵⁸ In 1956 the Quebec (Tremblay) Royal Commission of Enquiry on Constitutional Problems took a sharply opposing view. Arguing that Quebec’s philosophy of social security differed markedly from that of “the Anglo-Protestant provinces”, the Commission called on the Province of Quebec to “keep away from institutions which take their inspiration from (socialism as a social doctrine), and . . . take care to give itself a social security system consistent with its religious convictions, culture and the social tradition of its population.”⁵⁹ To this end the Royal Commission pressed its view that the Constitution did and ought to reserve to the provinces all of that field which it termed “social security”, including “veterans’ assistance, family allowances, old age pensions, unemployment insurance, etc.”⁶⁰

The first of the many measures which followed the 1930’s was unemployment insurance. Parliament and the provincial governments acted quickly on the advice of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations:

- (1) that all doubts should be removed as to the power of the Dominion to pay and administer unemployment aid, and to establish a national employment service; and

⁵⁵ *Ibid.*, page 43.

⁵⁶ *Ibid.*, page 43.

⁵⁷ Quebec Social Insurance Commission, *Sixth Report*, Quebec, 1933, page 261.

⁵⁸ L. C. Marsh, *Report on Social Security for Canada*, Ottawa, 1943, page 111.

⁵⁹ Report of the Royal Commission of Enquiry on Constitutional Problems, Volume III, Book I, page 119.

⁶⁰ *Ibid.*, Volume III, Book II, page 296.

Toutes ces commissions ont reconnu également, d'une façon ou d'une autre, les difficultés constitutionnelles qu'impliquait l'application de cette philosophie. La Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces adopta le point de vue que certains types d'assurance-revenu—l'assurance-chômage et l'assurance-vieillesse—«possèdent en soi un caractère national,»⁵⁵ tandis que l'assurance santé et les autres services sociaux étaient et devraient rester de compétence provinciale. (Si les provinces voulaient déléguer au gouvernement fédéral le pouvoir de créer et de gérer des programmes de services sociaux sur leur territoire, elles devraient être libres de le faire.)⁵⁶ La Commission Montpetit a conclu que «l'assurance-chômage, bien qu'elle relève, en vertu de la loi, de l'autorité provinciale et bien que, en théorie, elle soit applicable dans le cadre de l'administration provinciale, ne peut être efficacement organisée... que dans le cadre national.»⁵⁷ Le rapport Marsh, d'autre part, bien qu'il ne soutenait pas que l'assurance-revenu en général devrait être transférée à la compétence fédérale, affirmait «qu'il importe de toute nécessité de considérer quelle latitude la constitution laisse au gouvernement fédéral dans le domaine de l'initiative et de la coordination.»⁵⁸ En 1956, la Commission royale d'enquête (Commission Tremblay) du Québec sur les problèmes constitutionnels a adopté un point de vue radicalement opposé. Se fondant sur l'argument que la philosophie de sécurité sociale du Québec différerait notablement de celle des «provinces anglo-protestantes», la Commission invitait la Province de Québec à «se garder des institutions qui s'en inspirent (socialisme comme doctrine sociale) et veiller à se donner elle-même un régime de sécurité sociale conforme aux convictions religieuses, à la culture et à la tradition sociale de sa population.»⁵⁹ A cette fin, la Commission royale soutint avec force son point de vue que la Constitution réservait et devait réserver aux provinces tout ce domaine que l'on nomme «sécurité sociale», notamment «aide aux vétérans (sic), allocations familiales, les pensions aux vieillards, assurance-chômage, etc.»⁶⁰

La première de nombreuses mesures qui suivirent les années 30 fut l'assurance-chômage. Le Parlement et les gouvernements provinciaux agirent promptement sur l'avis de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces:

- (1) Suppression de tout doute quant au pouvoir du gouvernement fédéral de se charger des frais et de la gestion de l'assistance-chômage, et d'établir un service national de placement; et

⁵⁵ *Ibid.*, page 44.

⁵⁶ *Ibid.*, page 44.

⁵⁷ Commission des Assurances Sociales de Québec, *Sixième Rapport*, Québec, 1933, page 261.

⁵⁸ L.C. Marsh, *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Ottawa, 1943, page 128.

⁵⁹ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Volume III, Tome I, page 121.

⁶⁰ *Ibid.*, Volume III, Tome II, page 304.

- (2) that the Dominion Parliament be given jurisdiction to establish unemployment insurance.⁶¹

By 1940 the federal and provincial governments had agreed unanimously on a constitutional amendment which gave the Government of Canada exclusive jurisdiction over unemployment insurance, and Parliament enacted the Unemployment Insurance Act in that year.

Following this there was a succession of income support measures, beginning with family allowances in 1945 and ending with the Canada Assistance Plan in 1966. The Family Allowances Act gave all Canadians with dependent children a minimum measure of income support—income which would enable the poorer families, who received more from family allowances than they paid in taxes toward the plan, to support or educate their children (the social goal), and to sustain their spending in times of economic recession (the economic goal).

The other income support measures—also designed to redistribute income, only for selected groups—seem to have been inspired by the famous Green Book proposals of 1945. These were the proposals which the Government of Canada made to the 1945 Federal-Provincial Conference “for establishing the general conditions and framework for high employment and income policies, and for (the) support of national minimum standards of social services.”⁶² They called, among other things, for national old age pensions, for an unemployment assistance plan to supplement the Unemployment Insurance Act, and for national health insurance. The Federal-Provincial Conference failed, in part because of disagreement over the tax-rental (fiscal) proposals advanced by the Government of Canada, and in part because of disagreement over the health and welfare measures proposed. In both cases disagreements in substance and over the proper constitutional role of Parliament were involved. Nonetheless the Green Book proposals marked an approach to economic and social policy which was to play a prominent part in federal government policy in the years ahead.

In 1951 the Government of Canada, acting on the recommendations of a joint House-Senate Committee on old age security, proposed to the provinces a constitutional amendment making specific Parliament's power to establish a nation-wide old age security scheme, administered by the Government of Canada. The provinces agreed, and in 1951 the Constitution was amended (Section 94A, referred to above). Accompanying the Old Age Security Act of 1951, which provided pensions to everyone 70 years of age

⁶¹ Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, 1940, Book II, page 25.

⁶² Dominion-Provincial Conference on Reconstruction, *Proposals of the Government of Canada*, Ottawa, 1945, p. 8.

(2) Autorisation, conférée au gouvernement fédéral, d'établir l'assurance-chômage.⁶¹

Dès 1940, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux avaient convenu à l'unanimité d'une modification à la Constitution qui donnait au gouvernement du Canada compétence exclusive en matière d'assurance-chômage, et le Parlement adopta cette année-là la Loi sur l'assurance-chômage.

Ensuite, on adopta une série de mesures de soutien du revenu, en commençant par les allocations familiales en 1945 et en finissant par le régime d'assistance du Canada en 1966. La Loi sur les allocations familiales donnait à tous les canadiens ayant des enfants à charge un minimum de soutien du revenu—revenu qui allait permettre aux familles pauvres, qui recevaient plus des allocations familiales qu'elles ne payaient en impôt pour le régime, d'entretenir ou d'instruire leurs enfants (le but social), et de soutenir leur consommation de biens en temps de crise économique (le but économique).

Les autres mesures de soutien du revenu—également destinées à redistribuer le revenu, seulement pour certains groupes—semblent s'être inspirées des propositions du fameux Livre vert de 1945. Ce sont les propositions faites par le gouvernement du Canada à la Conférence fédérale-provinciale de 1945 «pour établir les conditions générales et le cadre des programmes visant à un haut niveau d'emploi et de gain et au maintien de normes nationales minimums de services sociaux.»⁶² Elles recommandaient, entre autres choses, un régime national de pensions de vieillesse, un régime d'assistance chômage pour compléter la Loi sur l'assurance-chômage, et une assurance santé nationale. La Conférence fédérale-provinciale échoua, en partie à cause du désaccord au sujet des propositions fiscales soumises par le gouvernement du Canada, et en partie à cause du désaccord sur les mesures de santé et de bien-être proposées. Dans les deux cas, il s'agissait de désaccords de fond et au sujet du rôle constitutionnel que devait jouer le Parlement. Néanmoins, les propositions du Livre vert indiquaient une conception de la politique économique et sociale qui devait jouer un rôle essentiel dans la politique du gouvernement fédéral par la suite.

En 1951, le gouvernement du Canada, donnant suite aux propositions d'un comité mixte d'enquête du Sénat et de la Chambre des communes sur les pensions de vieillesse, proposa aux provinces une modification constitutionnelle accordant expressément au Parlement le pouvoir d'établir un régime national de sécurité de la vieillesse, géré par le gouvernement du Canada. Les provinces y consentirent, et en 1951 la Constitution fut modifiée (art. 94A, mentionné ci-dessus). En plus de la Loi de 1951 sur la sécurité de la

⁶¹ Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, 1940 Volume II, page 25.

⁶² Conférence fédérale-provinciale du rétablissement, *Propositions du gouvernement du Canada*, Ottawa, 1945, p. 8.

and over, were the Old Age Assistance Act and the Blind Persons Act which provided for allowances, on the basis of a means test, to blind persons and to people between 65 and 70 years of age. These allowances, like the earlier old age pensions, were a joint federal-provincial venture: the provinces used their legislative powers to enact and administer the schemes, while Parliament used its spending power to lend financial support to the provinces. In 1955 a similar plan was established to assist disabled persons.

The objective of all of these plans was to support the incomes of those who were least able to provide for themselves, in some cases by providing pensions to everyone in a designated group, and in other cases by providing allowances only to those in need. The objective, in short, was to attack extreme disparities in income across the country, and to provide a greater measure of equality in the opportunities available to all Canadians. It was assumed, however, that income support was required largely by people who were outside of the labour force—those who were old or blind or disabled—just as provincial mothers' allowances had been designed to care for mothers who were unable to enter the work force. It was assumed, correspondingly, that full-employment policies, plus unemployment insurance for short term unemployment, would look after the rest of the population. But this proved not to be the case. There remained areas where unemployment persisted at high levels, and individuals who were chronically un- or under-employed. For these people there was only municipal relief.

A great many provinces, however, interpreted the constitutional amendment of 1940 as conferring upon Parliament responsibility as well as jurisdiction for the unemployed. And if the Constitution did not confer this responsibility, the Government's (Green Book) proposals of 1945 certainly assumed it. In 1955, with the relatively high levels of unemployment in 1954 fresh in their minds, the provincial premiers joined, with few exceptions, in pressing the Government of Canada to undertake a supplementary unemployment assistance plan. This resulted in the enactment of the Unemployment Assistance Act of 1956, under which, as amended in 1957, the Government of Canada shared in the costs of social assistance paid on the basis of need to nearly all the persons not covered by existing income support measures.

This measure substantially completed the income support/income redistribution measures which were based on the means or the needs of the recipient. It remained only to consolidate them into a single comprehensive

vieillesse, qui assurait une pension à toute personne de soixante-dix ans et plus, on adopta la Loi sur l'assistance vieillesse et la Loi sur les aveugles qui assuraient des allocations aux aveugles et aux personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans ne possédant pas par ailleurs des moyens de subsistance suffisants. Ces allocations, comme les pensions de vieillesse mentionnées plus haut étaient une entreprise commune du gouvernement fédéral et des provinces: les provinces utilisaient leurs pouvoirs législatifs pour adopter et gérer les régimes, tandis que le Parlement utilisait son pouvoir de dépenser pour aider financièrement les provinces. En 1955, on établit un régime analogue pour aider les invalides.

L'objectif de tous ces plans était de soutenir les revenus de ceux qui étaient le moins capables de subvenir à leurs propres besoins, en assurant, dans certains cas, des pensions à toute personne faisant partie d'un groupe désigné et en assurant, dans d'autres cas, des allocations aux personnes nécessiteuses seulement. En résumé, l'objectif était de combattre les disparités extrêmes des revenus dans tout le pays et faire en sorte que les possibilités offertes à tous les Canadiens soient moins inégales. On estimait cependant que le soutien du revenu était surtout nécessaire aux gens qui ne pouvaient travailler, les vieillards, les aveugles ou les invalides—tout comme les allocations provinciales aux mères nécessiteuses avaient été conçues pour aider les mères qui ne pouvaient travailler. On estimait, de la même façon, que des politiques de plein emploi ajoutées à l'assurance-chômage couvrant les chômages de courte durée, suffiraient pour le reste de la population. Mais cela ne fut pas le cas. Certaines régions continuèrent à avoir des pourcentages élevés de chômage persistant, et de gens qui étaient presque toujours en chômage ou insuffisamment employés. Ces gens n'étaient aidés que par les secours des municipalités.

La plupart des provinces, cependant, ont interprété la modification constitutionnelle de 1940 comme conférant au Parlement à la fois la responsabilité et la compétence en matière de chômage. Et si la Constitution ne conférait pas cette responsabilité, les propositions du Livre vert faites par le gouvernement en 1945 la présumaient certainement. En 1955, ayant toujours à l'esprit les pourcentages de chômage relativement élevés de 1954, les premiers ministres des provinces firent, à quelques exceptions près, cause commune en insistant pour que le gouvernement du Canada établisse un régime supplémentaire d'assistance-chômage. Cela aboutit à l'adoption de la Loi de 1956 sur l'assistance-chômage qui, modifiée en 1957, prévoyait que le gouvernement du Canada contribuerait aux frais de l'assistance sociale payés sur la base de l'indigence à presque toutes les personnes qui n'étaient pas couvertes par les mesures de soutien du revenu existantes.

Cette mesure apporta un complément substantiel aux mesures de soutien et de redistribution du revenu qui étaient fondées sur les moyens de subsistance ou d'indigence des bénéficiaires. Il ne restait plus qu'à les conso-

plan. This was done in 1966, when, under the Canada Assistance Plan, social assistance to anyone in need, whatever his age and whatever the reason for the inadequacy in his income, was shared by the federal and provincial governments. The Plan also provided for the sharing of the costs of health and welfare services extended to persons in need.

The Canada Assistance Plan, like its predecessors (Unemployment Assistance, Old Age Assistance and Blind and Disabled Persons Allowances), called for the provision of social aid by the provinces, with the federal government sharing in the costs. The levels of aid and the needs test applied, however, were, in the Canada Assistance Plan as in the Unemployment Assistance Act, left to the provinces.

Despite the fact that all of the provinces entered into these shared-cost arrangements, there were periodically disagreements over them. The first order of criticism had to do with the nature of the agreements—the conditions, the auditing arrangements, etc. But the other order of criticism, advanced essentially by only one government, that of Quebec, had to do with the general principle of shared-cost programmes. That province argued consistently that it was improper for the Parliament of Canada to make conditional grants to the provinces in areas of exclusive provincial jurisdiction. This point of view culminated in the “opting-out” arrangements of 1964, which are discussed in a later paragraph.

In addition to the federal-provincial income support programmes, based upon the need of the recipient, there were during the 1960's two major changes in general income support measures, family allowances and old age security. The first of these consisted essentially of additions to the family allowances scheme. In 1961 the Government of Quebec established a schooling allowances programme, for children of 16 and 17 years of age who continued to attend school or college. In 1964 the Government of Canada established a similar measure across Canada, eventually providing, as a result of negotiations with the Province of Quebec, that the federal scheme would not apply in that province, but that the provincial government would receive a tax transfer equivalent to the amount which the federal government otherwise would have paid to Quebec families. In addition to these measures, the Government of Newfoundland introduced a Parent Supplement (schooling allowances) Programme in 1966, and Quebec established its own family allowances scheme in 1967. Both plans supplement the federal family and youth allowances.

lider en un système unique et complet. Cela fut fait en 1966, année à partir de laquelle le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagèrent, en vertu du régime d'assistance publique du Canada, l'assistance sociale à toutes personnes nécessiteuses, quel que fut son âge ou la raison de l'insuffisance de son revenu. Le régime prévoyait également le partage des frais des services de santé et de bien-être dispensés aux personnes nécessiteuses.

Le Régime d'assistance publique du Canada, comme ceux qui l'ont précédé (assistance chômage, assistance vieillesse et allocations aux aveugles et aux invalides), laissait aux provinces le soin de fournir l'assistance sociale, le gouvernement fédéral contribuant aux frais. Les niveaux de l'aide accordée et les niveaux d'indigence exigés étaient cependant, dans le Régime d'assistance publique du Canada et dans la Loi sur l'assistance-chômage, laissés à la détermination des provinces.

Malgré la participation de toutes les provinces à ces arrangements de frais partagés, des désaccords s'élevaient périodiquement à leur sujet. La première catégorie de critiques concernait la nature des accords—les conditions, les arrangements de vérification, etc. mais l'autre catégorie de critiques, formulées essentiellement par un seul gouvernement, celui du Québec, concernait le principe général des programmes à frais partagés. Cette province ne cessa de soutenir qu'il n'était pas normal que le Parlement du Canada accorde des subventions conditionnelles aux provinces dans des domaines relevant exclusivement de la compétence provinciale. Ce point de vue culmina lors des arrangements de «retrait» de 1964, dont il est question dans un des paragraphes suivants.

En plus des programmes fédéraux-provinciaux de soutien du revenu, fondés sur l'indigence des bénéficiaires, il y eut deux grands changements apportés au cours des années 60 aux mesures générales de soutien du revenu que sont les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse. Le premier changement consistait essentiellement en additions au régime d'allocations familiales. En 1961, le gouvernement du Québec établit un programme d'allocations scolaires, pour les enfants de 16 et 17 ans qui continuaient à fréquenter l'école ou le collège. En 1964, le gouvernement du Canada adopta une mesure analogue pour l'ensemble du pays, prévoyant éventuellement, à la suite de négociations avec la Province de Québec, que le régime fédéral ne s'appliquerait pas à cette province, mais que le gouvernement provincial recevrait un transfert d'impôt équivalent au montant que le gouvernement fédéral aurait autrement payé aux familles du Québec. Outre ces mesures, le gouvernement de Terre-Neuve introduisit en 1966 un programme de supplément (d'allocations scolaires) aux parents, et le Québec institua son propre régime d'allocations familiales en 1967. Les deux régimes accordent un supplément aux allocations familiales et aux allocations aux jeunes accordées par le gouvernement fédéral.

The other major income support measure of the 1960's was the Guaranteed Income Supplement payable to all old age pensioners whose income was less than \$1620 per year. Two features of this income support plan distinguished it from all the others. First, the supplements were based upon income only, thus eliminating the need for the means and needs tests which distinguished the Canada Assistance Plan and its predecessors. All that was required was a declaration of income somewhat similar to a tax return. Secondly, an incentive plan was built into the scheme. Income supplements were paid to pensioners to bring their income to a guaranteed minimum of \$1260 per year, but these supplements were reduced only by \$1 for each \$2 of supplementary income received by the pensioner, instead of the \$1 for \$1 approach under earlier income support measures.

The third category of measures (in addition to income insurance and income support) was health insurance. The 1945 Green Book had proposed the gradual introduction of health insurance in Canada, and in 1948 the Government of Canada introduced the National Health Grants Programme as a prelude, or a prerequisite, as it was described, to health insurance. This programme involved grants to the provinces for health surveys, hospital construction, and a variety of public health measures. It was the provinces of Saskatchewan and British Columbia, however, which took the initiative in actually establishing health insurance schemes, when they established hospital plans in 1947 and 1949 respectively. Pressure for federal assistance to provincial plans mounted, both within Parliament and from certain of the provinces, until in 1956 the Government of Canada offered to make available such assistance when a majority of the provinces representing a majority of the Canadian people indicated their willingness to proceed with hospital insurance. The required consensus was not forthcoming, and finally in 1958 Parliament eased the consensus requirement. By doing so it enabled the Government of Canada to make grants to those provinces which had established hospital plans in advance of Ontario's scheduled starting date of January 1, 1959. It was not until 1961, however, that the Government of Quebec, which had objected to this shared-cost programme as it had to others, established its hospital insurance scheme.

Universal medical care insurance was similarly pioneered by the Province of Saskatchewan, which established a plan in 1962, with British Columbia and Alberta establishing voluntary plans during the next three years. It was during this period—in 1964 and 1965—that the federal Royal Commission on Health Services (Hall Commission), which had been appointed

L'autre grande mesure de soutien du revenu des années 60 a été le supplément de revenu garanti payable à tous les bénéficiaires des pensions de vieillesse dont le revenu était inférieur à \$1,620 par an. Ce régime de soutien du revenu se distinguait de tous les autres par deux caractéristiques. Premièrement, les suppléments étaient basés uniquement sur le revenu, ce qui éliminait la nécessité de vérifier les moyens de subsistance et l'indigence; cela les distinguait du régime d'assistance publique du Canada et des régimes qui l'ont précédé. La seule exigence était une déclaration de revenu assez semblable à une déclaration d'impôt. En second lieu, le régime comportait un plan d'encouragement. Des suppléments de revenu étaient payés aux pensionnés de façon à amener leur revenu au niveau d'un minimum garanti de \$1,260 par an, mais ces suppléments n'étaient réduits que de 50 pour cent des revenus supplémentaires reçus par le pensionné, au lieu d'être réduits de 100 pour cent comme ils l'étaient en vertu des mesures de soutien du revenu antérieurement adoptées.

La troisième catégorie de mesures (en plus de l'assurance-revenu et du soutien du revenu) fut l'assurance santé. Le Livre vert de 1945 avait proposé l'introduction progressive de l'assurance santé au Canada, et en 1948 le gouvernement du Canada avait introduit le programme des subventions fédérales à l'hygiène comme prélude ou, pour utiliser l'expression employée, comme nécessité préalable de l'assurance santé. Ce programme comportait des subventions aux provinces pour les enquêtes sur la santé, la construction des hôpitaux, ainsi que diverses mesures d'hygiène publique. Ce furent les provinces de Saskatchewan et de Colombie-Britannique, cependant, qui prirent l'initiative en instituant en fait des régimes d'assurance santé, lorsqu'elles établirent leurs régimes hospitaliers en 1947 et en 1949 respectivement. Les réclamations en vue de faire accorder une aide fédérale aux régimes provinciaux se firent plus pressantes, tant au sein du Parlement que de la part de certaines provinces, jusqu'à ce que, en 1956, le gouvernement du Canada eut offert d'accorder une telle assistance lorsque la majorité des provinces représentant une majorité des Canadiens auraient indiqué qu'elles acceptaient d'instaurer l'assurance-hospitalisation. Cette majorité ne fut pas atteinte et finalement, en 1958, le Parlement réduisit cette exigence. En faisant cela, il permit au gouvernement du Canada d'accorder des subventions aux provinces qui avaient établi des régimes d'hospitalisation avant le 1^{er} janvier 1959, date d'entrée en vigueur prévue pour le régime de l'Ontario. C'est seulement en 1961 cependant que le gouvernement du Québec, qui s'était élevé contre ce programme à frais partagés comme il l'avait fait pour les autres, institua son régime d'assurance-hospitalisation.

L'assurance médicale pour tous fit ses débuts de la même façon dans la province de Saskatchewan qui établit un régime en 1962, et qui fut suivie par la Colombie-Britannique et l'Alberta qui instituèrent des régimes facultatifs au cours des trois années suivantes. Ce fut pendant cette période—en 1964 et 1965—que la Commission royale fédérale des services de santé

in 1961, reported. It recommended "a comprehensive, universal Health Services Programme for the Canadian people."⁶³ The Government of Canada responded promptly, offering at the 1965 Federal-Provincial Conference to share the costs of any provincial medical care plan which met four prescribed criteria. These criteria were: universality; comprehensiveness of medical care benefits; "portability" of benefits; and administration by a public agency (or agencies). The federal offer was welcomed immediately by five of the premiers. But there were strong differences of opinion over the four criteria, and over the date upon which federal assistance should be made available to the provinces. By 1969, however, all but two of the provinces had started or had indicated their intention of starting medical care plans which would qualify for federal assistance. In the meantime, in 1966, the federal government established the Health Resources Fund it had promised in 1965, to assist the provinces in the construction of more adequate health care and health training facilities.

The differences of opinion over medicare reflected the growing view among certain of the provincial governments that federal-provincial shared-cost programmes should not be initiated without a provincial consensus in favour of doing so. The Government of Quebec, indeed, had been insisting from 1960 that it wanted to terminate all shared-cost programmes (federal grants) in fields of exclusive provincial jurisdiction, in exchange for an appropriate transfer of fiscal resources ("tax transfer" plus unconditional equalization payments). The Government of Canada responded in 1964 by offering to transfer to the provinces full responsibility for hospital insurance, vocational training (there were shared-cost programmes in this field at the time), the social assistance programmes (later the Canada Assistance Plan), and the health grants, along with compensation in the form of an equalized tax transfer. Only the Government of Quebec took advantage of this offer, under the Established Programs (Interim Arrangements) Act. The offer was reopened to the other provinces, in 1966, in modified form.

A number of the provinces, while not being prepared to assume full responsibility for existing shared-cost programmes, under the federal offer, remained opposed to the principles upon which new federal-provincial programmes were being proposed (notably medicare). It was this climate of opinion which led the Constitutional Conference to give priority in its discussions to the whole question of shared-cost programmes. The Govern-

⁶³ *Royal Commission on Health Services*, Ottawa, 1964, Vol. I, p. 11.

(Commission Hall) qui avait été nommée en 1961, fit son rapport. Elle proposa «un Régime de services de santé complet et universel pour la population canadienne.»⁶³ Le gouvernement du Canada réagit rapidement, en offrant, lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1965, de contribuer aux frais de tout régime provincial de soins médicaux satisfaisant à quatre critères prescrits. Les critères étaient les suivants: universalité; prestations médicales complètes; «possibilité de transfert» des prestations; et gestion par un ou plusieurs organismes publics. L'offre fédérale fut immédiatement bien accueillie par cinq des premiers ministres provinciaux. Mais il y avait de fortes différences d'opinion au sujet des quatre critères et au sujet de la date à partir de laquelle l'assistance fédérale devrait être offerte aux provinces. En 1969, cependant, toutes les provinces sauf deux avaient commencé ou indiqué leur intention de commencer à appliquer des régimes de soins médicaux répondant aux conditions d'attribution de l'assistance fédérale. Entre-temps, en 1966, le gouvernement fédéral avait créé la Caisse d'aide à la santé qu'il avait promise en 1965 pour aider les provinces à construire de meilleurs établissements de soins et de formation du personnel des services de santé.

Les différences d'opinion au sujet de l'assurance santé universelle se reflétèrent dans le point de vue exprimé de plus en plus fortement par certains des gouvernements provinciaux, point de vue d'après lequel les programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés ne devraient pas être entrepris sans que les provinces s'entendent pour y consentir. Le gouvernement du Québec avait en effet insisté, depuis 1960, sur le fait qu'il voulait mettre fin à tous les programmes à frais partagés (subventions fédérales) dans les domaines relevant exclusivement du pouvoir provincial, en échange d'un transfert approprié de ressources fiscales («transfert d'impôts» plus paiements inconditionnels de péréquation). Le gouvernement du Canada répondit en 1964 en offrant de transférer aux provinces toute la responsabilité de l'assurance-hospitalisation, de la formation professionnelle (qui étaient des programmes à frais partagés dans ce domaine à l'époque), les programmes d'assistance sociale (plus tard le Régime d'assistance publique du Canada), et les subventions à l'hygiène, avec une compensation sous forme d'un transfert fiscal de péréquation. Seul le gouvernement de Québec se prévalut de cette offre, en vertu de la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires). L'offre fut faite de nouveau aux autres provinces en 1966 sous une forme modifiée.

Un certain nombre de provinces, bien qu'elles ne soient pas disposées à assumer toute la responsabilité des programmes à frais partagés actuellement en vigueur, en vertu de l'offre fédérale, sont restées opposées aux principes d'après lesquels étaient proposés les nouveaux programmes fédéraux-provinciaux (notamment l'assurance santé). C'est ce climat de l'opinion qui a amené la Conférence constitutionnelle à accorder la priorité dans ses discussions à toutes les questions de programmes à frais partagés. Le gou-

⁶³ *Commission royale des services de santé*, Ottawa 1964, Vol. I, p. 12.

ment of Canada has published its views on this question, in *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, a Working Paper which should be regarded as a companion piece to this Paper. It will be referred to in later paragraphs.

The story of the development of Canada's income insurance and social services system, to this date, can be completed, insofar as this is possible in a few pages, by recounting the events which led to the Canada and Quebec Pension Plans. This major innovation in the income insurance field occurred in 1965. The Canada and Quebec Pension Plans, the one covering Quebec residents and the other the residents of the rest of Canada, were developed as a supplement to the old age security plan, and as a comprehensive insurance scheme in respect of survivors' and disability benefits. Initially, in 1963, the Government of Canada intended to establish a single plan, but when Quebec announced its intention to proceed with its own measure, the federal government negotiated an accommodation under which the Quebec Plan, not the Canada Pension Plan, would cover Quebec residents. As part of this accommodation the two plans were made identical, and a constitutional amendment was agreed to under which the Government of Canada was enabled to pay "survivors' and disability benefits irrespective of age", as well as "old age pension and supplementary benefits."⁶⁴

Present Programmes Summarized. These, then, are the principal income security and social services programmes which exist today. They are substantial—some 10.4 per cent of the G.N.P. is now devoted to these measures (1967-68 figures), and they involve all orders of government in their administration—federal, provincial and municipal. A table will indicate both the magnitude of these measures and the extent to which the federal and provincial governments are involved. (See table at page 54.)

Despite the apparent confusion which emerges from a casual examination of this table as to the respective roles of the two orders of government, there is a pattern which emerges when the measures themselves, and how they came into being, are analyzed.

First, income security measures, including both income insurance and income support programmes, have increasingly been recognized as being national in scope, as the sense of community in Canada has broadened. It has become evident that income redistribution between the rich and the poor across the country—the reduction of regional disparities in income and opportunities for individuals and families—could only be accomplished by the

⁶⁴ Section 94A of the British North America Act.

vernement du Canada a publié ses points de vue sur cette question, dans *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, document de travail que l'on doit considérer comme connexe de celui-ci. Nous y reviendrons dans les paragraphes suivants.

L'histoire du progrès du système de l'assurance-revenu et des services sociaux au Canada, jusqu'à maintenant, peut être complétée, dans la mesure où il est possible de le faire en quelques pages, en racontant les événements qui ont mené à l'adoption des régimes des rentes du Canada et du Québec. Cette innovation majeure dans le domaine de l'assurance-revenu s'est produite en 1965. Les régimes des rentes du Canada et du Québec, l'un couvrant les résidents du Québec et l'autre les résidents du reste du Canada, ont été conçus comme suppléments au régime de sécurité de la vieillesse, et comme un régime d'assurance complet en ce qui concerne les prestations aux survivants et aux invalides. Tout d'abord, en 1963, le gouvernement du Canada se proposait d'établir un régime unique, mais lorsque le Québec annonça son intention d'instituer son propre régime, le gouvernement fédéral négocia un arrangement selon lequel les résidents du Québec seraient couverts par le régime du Québec et non pas par le régime des rentes du Canada. Selon cet arrangement, les deux régimes furent établis de façon identique et on convint d'une modification constitutionnelle en vertu de laquelle le gouvernement du Canada était autorisé à payer «les prestations aux survivants et aux invalides de tout âge», de même que les «prestations de pension de vieillesse et les prestations additionnelles.»⁶⁴

Résumé des programmes actuels. Ce sont donc là les principaux programmes de sécurité du revenu et de services sociaux qui existent actuellement. Ils sont importants—environ 10.4 pour cent du P.N.B. sont maintenant consacrés à ces mesures (chiffres de 1967-68), et tous les ordres de gouvernement—fédéral, provincial et municipal—contribuent à leur gestion. Un tableau indiquera à la fois l'ampleur de ces mesures et les proportions dans lesquelles le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux y contribuent. (Voir le tableau à la page 55.)

Malgré la confusion apparente qui ressort d'un examen trop rapide de ce tableau en ce qui concerne les rôles respectifs de deux ordres de gouvernement, l'analyse des mesures elles-mêmes et de l'histoire de leur adoption fait apparaître une sorte de plan.

Tout d'abord, les mesures de sécurité du revenu, comprenant tant les programmes d'assurance-revenu que les programmes de soutien du revenu, ont été graduellement reconnues comme étant d'importance nationale, à mesure que l'esprit communautaire s'est élargi au Canada. Il est devenu évident que la redistribution du revenu entre les riches et les pauvres dans l'ensemble du pays—la réduction des disparités régionales en matière de

⁶⁴ Article 94A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Estimated Federal and Provincial Expenditures on Selected Income Security and Social Services Programmes 1969-70

<i>Programmes</i>	<i>Federal Expenditures¹</i>	<i>Provincial Expenditures²</i>	<i>Total</i>
	('000)	('000)	('000)
<i>Income Support Measures</i>			
Family Allowances, Youth Allowances.....	623,000	104,000	727,000
Old Age Security and Guaranteed Income Supplement.....	1,760,000	—	1,760,000
Social Assistance (Financial).....	350,000	385,000	735,000
Veterans' Pensions and Allowances.....	325,000	—	325,000
Sub Total.....	3,058,000	489,000	3,547,000
<i>Income Insurance Measures</i>			
Unemployment Insurance.....	500,000	—	500,000
Workmen's Compensation.....	—	220,000	220,000
Canada and Quebec Pension Plans.....	50,000	16,000	66,000
Sub Total.....	550,000	236,000	786,000
<i>Social Services</i>			
Health Services.....	1,540,000	1,920,000	3,460,000
Welfare Services.....	180,000	200,000	380,000
Sub Total.....	1,720,000	2,120,000	3,840,000
Total.....	5,328,000	2,845,000	8,173,000

¹ Federal expenditures include the contributions to Quebec under the Established Programs (Interim Arrangements) Act, 1965.

² Provincial expenditures include municipal expenditures.

government which is responsible for the well-being of all Canadians. The acceptance of this point of view is borne out by the agreement by all governments to constitutional amendments to this end, and by the participation of all provinces with the federal government in shared-cost programmes to the same end. This statement must be qualified in respect of the governments of Quebec: they have generally argued against shared-cost programmes, as has been noted above—joined in recent years by certain other provinces in respect of specific programmes. Further, the present Government of Quebec has tentatively proposed in its Working Paper on the Constitution that all “social security”, including both income security and social services, ought to fall under exclusive provincial jurisdiction. (The exception is unemployment insurance, in respect of which the Province has not yet made proposals.)

**Prévision des dépenses fédérales et provinciales pour certains programmes de sécurité
du revenu et de services sociaux 1969-70**

<i>Programmes</i>	<i>Dépenses fédérales¹</i>	<i>Dépenses provinciales²</i>	<i>Total</i>
	('000)	('000)	('000)
<i>Mesures de soutien du revenu</i>			
Allocations familiales, allocations aux jeunes	623,000	104,000	727,000
Sécurité de la vieillesse et supplément de revenu garanti.....	1,760,000	—	1,760,000
Assistance sociale (financière).....	350,000	385,000	735,000
Pensions et allocations aux anciens combat- tants.....	325,000	—	325,000
Total partiel.....	3,058,000	489,000	3,542,000
<i>Mesures d'assurance revenu</i>			
Assurance-chômage.....	500,000	—	500,000
Indemnisation des accidentés du travail.....	—	220,000	220,000
Régime des rentes du Canada et du Québec..	50,000	16,000	66,000
Total partiel.....	550,000	236,000	786,000
<i>Services sociaux</i>			
Services de santé.....	1,540,000	1,920,000	3,460,000
Services de bien-être.....	180,000	200,000	380,000
Total partiel.....	1,720,000	2,120,000	3,840,000
Total général.....	5,328,000	2,845,000	8,173,000

¹ Les dépenses fédérales comprennent les contributions versées au Québec en vertu de la Loi de 1965 sur les programmes établis (arrangements provisoires).

² Les dépenses provinciales comprennent les dépenses municipales.

revenus et de perspectives d'avenir pour les individus et les familles—ne pouvait être accomplie que par le gouvernement qui est responsable du bien-être de tous les canadiens. L'acceptation de ce point de vue est confirmée par le fait que tous les gouvernements ont consenti à des modifications constitutionnelles à cette fin, et par la participation de toutes les provinces et du gouvernement fédéral à des programmes à frais partagés ayant le même objectif. Cette déclaration s'entend avec des réserves en ce qui concerne les gouvernements du Québec: ils ont généralement fait objection aux programmes à frais partagés, comme nous l'avons indiqué plus haut—d'autres provinces ont à leur tour formulé des réserves récemment à l'égard de certains programmes spécifiques. En outre, le gouvernement actuel du Québec a suggéré dans son document de travail sur la Constitution que toute la «sécurité sociale», notamment la sécurité du revenu et les services sociaux, devraient être du ressort exclusif des provinces. (Exceptons cependant l'assurance-chômage au sujet de laquelle la province n'a pas encore fait de propositions.)

Secondly, it seems also to have been recognized, at least implicitly, that the mere payment of money by the Government of Canada to the poor or the disadvantaged does not in itself constitute an intervention by Parliament into "property and civil rights", nor does it constitute an interference by the federal government into distinctively different provincial or regional approaches to social services. If one is to judge from the constitutional and programme decisions of the federal and provincial governments over the years, it is only when the administration of income support plans or of health insurance measures involve changes in the social structure, such as the regulation or direction of institutions or professions, or involve direct advice and assistance to families who are in receipt of social assistance, that it has been argued that provincial rights are affected. This conclusion, again, must be qualified by reference to the tentative proposals of the Government of Quebec in respect of "social security".

Thirdly, it seems also to have been concluded, if the federal-provincial programmes adopted by past Parliaments and provincial legislatures are any guide, that there are times when there is a "national interest" in programmes which lie clearly within exclusive provincial jurisdiction. Where this is agreed to be the case, Parliament ought to contribute, and ought to be able to contribute, to the programme involved. The question which has been much debated in Canada is by whom it should be decided that there is such a national interest in a particular provincial programme, and what arrangements should be made in respect of those provinces which refuse to go along with the national consensus. This question was considered in the federal Working Paper entitled *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, where it was tentatively proposed that:

The power of Parliament to make general conditional grants in respect of federal-provincial programmes which are acknowledged to be within exclusive provincial jurisdiction should be based upon two requirements: first, a broad national consensus in favour of any proposed programme should be demonstrated to exist before Parliament exercises its power; and secondly the decision of a provincial legislature to exercise its constitutional right not to participate in any programme, even given a national consensus, should not result in a fiscal penalty being imposed upon the people of that province.⁶⁵

⁶⁵ *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, p. 36.

En second lieu, il semble également que l'on ait reconnu, du moins implicitement, que le simple versement d'argent par le gouvernement du Canada aux pauvres et aux désavantagés ne constitue pas en lui-même une intervention du Parlement dans le domaine «de la propriété et des droits civils», et ne constitue pas non plus une ingérence du gouvernement fédéral portant atteinte à des principes provinciaux ou régionaux distinctement différents en matière de services sociaux. Si l'on en juge par les décisions relatives à la Constitution et aux programmes, prises au cours des années par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, c'est seulement lorsque la gestion des régimes de soutien du revenu ou des mesures d'assurance santé impliquaient des changements de la structure sociale, comme la réglementation ou la direction d'institutions ou de professions, ou impliquaient des conseils directs et une assistance directe aux familles bénéficiaires de l'assistance sociale, que l'on a soutenu que les droits provinciaux étaient affectés. Au sujet de cette conclusion également, il faut faire des réserves en ce qui concerne les suggestions du gouvernement du Québec en ce qui concerne la «sécurité sociale».

Troisièmement, il semble également que l'on ait conclu, si l'on peut déduire cela des programmes fédéraux-provinciaux adoptés dans le passé par les législatures fédérales et provinciales, qu'il y a des époques où des programmes relevant nettement et exclusivement de la compétence provinciale présentent un «intérêt national». Lorsque l'on convient que c'est le cas, le Parlement devrait contribuer, et devrait être capable de contribuer, au dit programme. Au Canada, on a beaucoup débattu la question de savoir qui devrait décider qu'un programme provincial particulier présente un tel intérêt national, et quels arrangements devraient être conclus en ce qui concerne les provinces qui refusent de se ranger à l'avis de la majorité nationale. Cette question a été étudiée dans le document de travail fédéral intitulé *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, document qui suggère que:

Le pouvoir du Parlement d'accorder des subventions conditionnelles générales aux programmes fédéraux-provinciaux dans les domaines qui sont reconnus être de la compétence exclusive des provinces devrait être subordonné à l'existence des deux facteurs suivants: premièrement, il faudrait que le Parlement puisse démontrer qu'il existe un accord général national en faveur de la mise sur pied d'un programme donné avant de pouvoir exercer son pouvoir; deuxièmement, la décision d'un corps législatif provincial d'exercer son droit constitutionnel de ne pas participer à un programme donné, même lorsqu'il y a un accord général national, ne devrait pas avoir pour résultat l'imposition d'une peine fiscale sur les habitants de cette province.⁶⁵

⁶⁵ *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, p. 37.

These generalizations, which emerge from an examination of the history of income security and social services in Canada, as well as the constitutional provisions which presently prevail, provide a background against which to evaluate the several proposals which might be made for constitutional changes in this field.

A Distribution of Powers for the Future

Any evaluation of the provisions of Canada's Constitution must be based upon the nature and the objectives of Confederation. The Government of Canada has already expressed its views as to the objectives to which the Constitution ought to give expression.

(It) is a matter of reflecting in the Constitution what kind of nation Canada is: a free people in a free society; a country characterized by rich diversity, in linguistic communities, cultural heritages, and regional identities; a country where individual fulfilment is the fundamental goal of society; and a country where individual Canadians look to the state not simply as a vehicle by which to serve their own self-interest, but as a vehicle by which they can contribute to the well-being of other Canadians.

The Constitution ought also to reflect, in its statement of objectives, what Canadians expect of their country in the future: a country which will preserve its essential characteristics while accepting and nourishing the dynamics of change; a country which seeks both to enlarge and to make more nearly equal the opportunities available to all Canadians, wherever they live and whatever their background; and a country which seeks to contribute to the well-being of the peoples of the world, as well as to the interests of its own citizens. These are the perspectives which the federal government would hope to see in any statement of objectives for the Constitution of Canada.⁶⁶

These objectives as applied to the income security and social services fields, ought to result in a distribution of powers which will enable both Parliament and the provincial legislatures to contribute to the well-being of individual Canadians. The best—the most productive—form of income security, of course, is the creation of jobs and the stimulation of growing levels of income. The distribution of powers must enable the federal government, therefore, and within the context of the total economy, the provincial governments, to establish across Canada a climate of prosperity, innovation and growth. Next, and more directly related to income security and social services as we have defined them, the distribution of powers must enable governments to compensate for deficiencies in the distribution of the benefits

⁶⁶ *The Constitution and the People of Canada*, p. 6.

Ces généralisations, qui ressortent d'un examen de l'histoire de la sécurité du revenu et des services sociaux au Canada, de même que les dispositions constitutionnelles qui prévalent actuellement, fournissent une base d'évaluation des diverses propositions de modifications constitutionnelles qui peuvent être faites dans ce domaine.

Une répartition des compétences pour l'avenir

Pour faire une évaluation des dispositions de la Constitution canadienne, il faut se baser sur la nature et les objectifs de la Confédération. Le gouvernement du Canada a déjà exprimé son point de vue sur les objectifs que devrait exprimer la Constitution.

Il s'agit, jusqu'à un certain point, d'y refléter ce qu'est le Canada: un peuple libre dans une société libre, un pays qui est caractérisé par une riche diversité linguistique, culturelle et régionale; une société qui est orientée vers le plein épanouissement de l'individu; enfin, un pays où le Canadien ne considère pas l'État comme un simple instrument devant servir ses propres intérêts mais plutôt comme un moyen grâce auquel il peut contribuer au bien-être de ses concitoyens.

En énonçant les objectifs de la Constitution, il est aussi nécessaire de mentionner ce que les Canadiens attendent de leur pays: un pays qui conservera ses valeurs fondamentales mais qui reconnaîtra aussi le dynamisme inhérent au progrès; un pays qui cherchera sans cesse à fournir de nouvelles opportunités à ses citoyens et à rendre ces opportunités accessibles à tous, quels que soient le lieu de leur résidence ou leurs origines; enfin, un pays qui, tout en tenant compte des intérêts de ses propres citoyens, tentera de contribuer au bien-être des autres peuples de la communauté mondiale. Tels sont, nous semble-t-il, les principaux objectifs qui devraient être énoncés dans le préambule de la Constitution du Canada.⁶⁶

Ces objectifs, appliqués aux domaines de la sécurité du revenu et des services sociaux, devraient aboutir à une répartition des compétences qui permettrait tant au Parlement canadien qu'aux législatures provinciales de contribuer au bien-être de chaque canadien. La forme de sécurité du revenu la meilleure—la plus productive—est évidemment la création d'emplois et la stimulation de la croissance des niveaux de revenu. Il faut que la répartition des compétences permette donc au gouvernement fédéral et, dans le contexte de l'économie globale, aux gouvernements provinciaux, de créer dans tout le Canada un climat de prospérité, d'innovation et d'expansion. Ensuite, et ceci concerne plus directement la sécurité du revenu et les services sociaux comme nous les avons définis, il faut que la répar-

⁶⁶ *La Constitution canadienne et le citoyen*, p. 7.

of economic growth: to redistribute income when the impersonal forces of the economy result in a socially unacceptable distribution of income; and to provide income to and otherwise care for individuals and families who somehow are left out when the benefits of economic growth are allocated.

The problem, of course, is to find the appropriate role for each of the federal and provincial governments. The Government of Canada has already expressed its general views on this question. In *Federalism for the Future* we suggested the following guiding principles or propositions:

We believe the Government of Canada must have the power to redistribute income, between persons and between provinces, if it is to equalize opportunity across the country. This would involve, as it does now, the right to make payments to individuals, for the purpose of supporting their income levels—old age security pensions, unemployment insurance, family allowances—and the right to make payments to provinces, for the purpose of equalizing the level of provincial government services. It must involve, too, the powers of taxation which would enable the federal government to tax those best able to contribute to these equalization measures. Only in this way can the national government contribute to the equalization of opportunity in Canada, and thus supplement and support provincial measures to this end.⁶⁷

As to the role of provincial governments, we said:

The Government of Canada believes that the provinces must have the power to provide health and welfare services. For instance, the provincial governments rather than the federal government should operate hospitals or public health clinics and determine the needs of persons requiring social assistance.

Provincial administration of services such as these makes possible the variation of levels of service to accord with local priorities. The role of the federal government should be to provide for those transfers of income between people and between provinces which generally support the incomes of people and the services of governments in the different provinces.⁶⁸

It is the purpose of the paragraphs which follow to elaborate upon these general propositions, and to outline the reasoning which led the Government of Canada to the distribution of powers it is proposing in respect

⁶⁷ *Federalism for the Future*, p. 38.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 40.

tition des compétences permette aux gouvernements de compenser les insuffisances de la répartition des profits de l'expansion économique: de redistribuer le revenu lorsque les forces impersonnelles de l'économie aboutissent à une répartition du revenu socialement inacceptable; et de fournir des revenus et divers services et soins aux individus et aux familles qui sont en quelque sorte laissés de côté dans la distribution des bénéfices de l'expansion économique.

La difficulté est évidemment de trouver le rôle qui convient au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux. Le gouvernement du Canada a déjà exprimé son point de vue général sur cette question. Dans le document intitulé *Le fédéralisme et l'avenir*, nous avons suggéré de suivre les principes directeurs ou propositions de base qui suivent:

Nous croyons que le gouvernement canadien doit avoir la faculté de redistribuer le revenu entre les individus et entre les provinces s'il doit réaliser l'égalité des occasions pour tous les Canadiens. Cela implique, comme c'est le cas actuellement, le droit d'effectuer des paiements à des particuliers, dans le but de maintenir le niveau de leurs revenus—pension de sécurité de la vieillesse, assurance-chômage, allocations familiales—et le droit d'effectuer des versements aux provinces, dans le but d'égaliser la qualité des services qu'elles dispensent. Cela doit comporter aussi des pouvoirs d'imposition qui permettraient au gouvernement fédéral de prélever des impôts de ceux qui peuvent davantage contribuer à ces mesures d'égalisation. C'est seulement ainsi que le gouvernement fédéral pourra participer à l'égalisation des occasions au Canada, appuyant de ce fait les mesures prises à cette fin par les gouvernements provinciaux et y ajoutant.⁶⁷

Quant au rôle des gouvernements provinciaux, nous avons dit:

Le gouvernement du Canada estime que les provinces doivent avoir le pouvoir de fournir des services de santé et de bien-être social. Par exemple, ce sont les provinces plutôt que le gouvernement fédéral qui doivent administrer les hôpitaux et les cliniques d'hygiène publique et déterminer les besoins des personnes à qui il faut une assistance sociale. L'administration de tels services par les provinces permet d'aligner les divers niveaux de services sur les priorités locales. Le rôle du gouvernement fédéral devrait être de prévoir les transferts de revenu entre les particuliers et entre les provinces qui, d'une façon générale, soutiennent les revenus des gens et les services des gouvernements dans les différentes provinces.⁶⁸

L'objet des paragraphes qui suivent est de développer ces propositions générales et d'exposer brièvement le raisonnement qui a mené le gouvernement du Canada à proposer cette répartition des compétences en matière de

⁶⁷ *Le fédéralisme et l'avenir*, p. 39.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 41.

of income security and social services. We have tried in developing these proposals to take into account three factors. First, we have sought to benefit from the lessons of the past as to the appropriate roles of the federal and provincial governments in the fields of income security and the social services—as well, of course, as seeking to be guided by the potential needs of the future. Secondly, we have tried to take cognizance of the growing sense of community of individual Canadians—now embracing the nation as well as the local municipality—and to recognize the increasing mobility of individuals and families across the country. Thirdly, we have sought to introduce greater clarity in the constitutional provisions in these fields of government, both for the purpose of reassuring individual Canadians as to the ability of the federal and provincial governments to play their appropriate roles in the income security and social services fields, and for the purpose of reducing the unproductive frictions of the past as to which government ought to provide the services which it was recognized individual Canadians needed and wanted.

It should be noted in respect of these proposals that they are tentative, and are subject to the adoption of a distribution of powers which will ensure a strong federal government as well as strong provincial governments. In particular, they are related to and are conditional upon an adequate spending power for Parliament (see Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament).

Some General Considerations. We have already said that in our view it is not possible, in discussing this aspect of the distribution of powers, to use such general terms as “social security” or “social welfare”. These terms comprehend too diverse a group of programmes, some of which might properly fall under federal jurisdiction, some under provincial, and some under the concurrent jurisdiction of both orders of government. In particular, it is our view that the income security aspects of what is often called social security differ substantially from the health and welfare services aspects, and ought to be treated differently in the Constitution. It is suggested moreover that the income security field itself is made up of two distinct categories of measures, which also are sufficiently different to deserve differential treatment in the Constitution: first, income insurance schemes under which premiums are contributed by or on behalf of the individual and benefits are paid in proportion to his previous income; and, secondly, general income support schemes under which personal incomes generally are supported without regard to the tax contributed by the recipient, usually with the purpose of increasing the incomes of persons in the lower income brackets. The paragraphs which follow will advance a scheme for the distribution of

sécurité du revenu et de services sociaux. Nous avons essayé, en rédigeant ces propositions, de tenir compte de trois facteurs. Premièrement, nous avons cherché à profiter des leçons du passé en ce qui concerne les rôles qui conviennent au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux dans les domaines de la sécurité du revenu et des services sociaux—tout en essayant, évidemment, de nous guider d'après les besoins éventuels de l'avenir. Deuxièmement, nous avons essayé de prendre acte du développement de l'esprit communautaire des citoyens canadiens—esprit qui s'étend maintenant à la nation comme à la collectivité locale—et de reconnaître la mobilité croissante des individus et des familles dans le pays. Troisièmement, nous avons essayé d'introduire plus de clarté dans les dispositions constitutionnelles relatives à ces domaines de gouvernement, à la fois dans le but de rassurer les canadiens sur l'aptitude du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux à jouer les rôles qui leur conviennent dans les domaines de la sécurité du revenu et des services sociaux et dans le but de diminuer les frictions stériles, comme nous en avons eues dans le passé sur la question de savoir quel gouvernement devrait fournir des services qui étaient reconnus comme nécessaires aux canadiens et désirés par eux.

Remarquons, au sujet de ces propositions, qu'elles sont sujettes à révision, et subordonnées à l'adoption d'une répartition des compétences qui assurerait l'existence d'un gouvernement central fort ainsi que de gouvernements provinciaux forts. En particulier, elles sont reliées et subordonnées à l'attribution au Parlement canadien d'un pouvoir de dépenser adéquat. (Voir les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien).

Quelques considérations générales. Nous avons déjà dit qu'à notre avis il n'est pas possible, lorsqu'on étudie cet aspect de la répartition des compétences, d'utiliser des expressions aussi générales que «sécurité sociale» ou «bien-être social». Ces expressions englobent un groupe de programmes trop divers, dont certains pourraient relever nettement du Parlement fédéral, certains autres des provinces et d'autres encore des deux ordres de gouvernement à la fois. En particulier, nous estimons que les aspects de sécurité du revenu de ce que l'on appelle souvent la sécurité sociale diffèrent sensiblement des aspects des services de santé et de bien-être, et devraient être traités de façon différente dans la Constitution. Nous suggérons en outre que le domaine de la sécurité du revenu lui-même comprend deux catégories de mesures, qui sont également assez différentes pour justifier une différence de traitement dans la Constitution: premièrement, les régimes d'assurance-revenu aux termes desquels des cotisations sont versées par ou pour le participant qui perçoit des prestations au prorata de son revenu antérieur; et, deuxièmement, les régimes généraux de soutien du revenu aux termes desquels les revenus des particuliers en général sont soutenus sans tenir compte de l'impôt versé par le bénéficiaire, habituellement aux fins

powers in respect of each of these three categories: income support measures, income insurance schemes, and health and welfare services.

It should be noted that the proposals which follow deal with what might, for lack of a better term, be described as “general” legislative competence over the measures here being considered. From time to time in this paper reference has been made to present constitutional powers (and occasionally to existing federal legislation enacted pursuant to such powers) with respect to certain “special cases”. Reference has been made, for example, to federal legislative competence with respect to measures for the benefit of those groups or classes of persons in respect of whom Parliament has expressly been authorized to legislate—Indians (including Eskimos), the military (including veterans), immigrants and aliens. Similarly, passing reference has been made to the applicability of federal measures to federal public employees, and to employees in private enterprises which are peculiarly within federal jurisdiction by virtue of the nature of the enterprise (for example, interprovincial transportation). We have noted, too, certain aspects of the federal role in public health which are associated with other constitutional sources of federal legislative power, such as those respecting marine hospitals and quarantine, the criminal law, trade and commerce, and the residuary power.

Even this does not exhaust the list of what we have termed “special cases”, as opposed to “general” legislative competence. Nothing has been said, for example, of the problems presented by, and the possible relevance of other heads of the British North America Act in respect of such matters as the health aspects of air and water pollution, or of radiation. Nor have we mentioned the obvious federal responsibilities respecting the Yukon and Northwest Territories. We think it unnecessary to attempt an exhaustive list of such special cases. Moreover, it is not possible to foresee the extent to which courts might, in the future, attribute some aspects of matters otherwise covered by the proposed distribution of “general” legislative competence to certain of the “special cases”. Our purpose is simply to make it clear that the following discussion is not intended to affect in any way subsequent consideration of these matters. They are, we believe, questions which might more fruitfully be examined at such time as the appropriate heads of the Constitution and functions of government come under review. Accordingly, for purposes of the following discussion all such special cases are put aside. It is in this sense that the inquiry is directed to “general” legislative competence.

d'augmenter les revenus des économiquement faibles. Dans les paragraphes suivants, nous allons exposer un plan de répartition des compétences pour chacune de ces trois catégories: les mesures de soutien du revenu, les régimes d'assurance-revenu et les services de santé et de bien-être.

Il y a lieu de remarquer que les propositions qui suivent traitent de ce qu'on pourrait appeler, faute de mieux, la compétence législative «générale» en ce qui concerne les mesures envisagées. Dans le présent document, nous avons mentionné à plusieurs reprises les compétences constitutionnelles actuelles (et à l'occasion la législation fédérale actuellement adoptée en conformité de ces compétences) en ce qui concerne certains «cas spéciaux». Nous avons mentionné par exemple la compétence législative fédérale en ce qui concerne les mesures dont les bénéficiaires sont les groupes ou classes de personnes pour lesquels le Parlement a expressément été autorisé à légiférer—les Indiens (y compris les Esquimaux), les militaires (y compris les anciens combattants), les immigrants et les étrangers. De même, nous avons à l'occasion fait mention de l'applicabilité de mesures fédérales aux fonctionnaires fédéraux, et aux employés des entreprises privées qui relèvent spécialement de la compétence fédérale du fait de la nature de l'entreprise (par exemple, les transports interprovinciaux). Nous avons également signalé certains aspects du rôle fédéral en matière d'hygiène publique, qui se rattachent à d'autres sources constitutionnelles du pouvoir législatif fédéral, comme par exemple les questions relatives aux hôpitaux de marine et à la quarantaine, le droit pénal, le commerce et le pouvoir résiduel.

Mais cela ne constitue pas une liste complète de ce que nous avons appelé les «cas spéciaux», par opposition à la compétence législative «générale». Rien n'a été dit, par exemple, des problèmes posés par des questions telles que les conséquences de la pollution de l'air et de l'eau ou des radiations sur la santé, et la possibilité que de tels domaines relèvent, à d'autres titres, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Nous n'avons pas non plus mentionné les responsabilités fédérales évidentes en ce qui concerne le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire d'essayer d'établir une liste complète de ces cas spéciaux. En outre, il n'est pas possible de prévoir dans quelle mesure les tribunaux pourraient, dans l'avenir, décider que certains des «cas spéciaux» se rattachent à certains aspects de domaines par ailleurs couverts par la répartition de la compétence législative «générale» que nous proposons. Nous voulons simplement indiquer sans ambiguïté que l'exposé suivant ne doit affecter d'aucune façon l'examen subséquent de ces questions. Ce sont, à notre avis, des questions que l'on pourrait étudier plus profitablement au moment de l'examen des articles correspondants de la Constitution et des fonctions du gouvernement. En conséquence, aux fins de l'exposé suivant, nous laissons de côté tous ces cas spéciaux. C'est en ce sens que l'étude concerne la compétence législative «générale».

Income Support Measures. *It is suggested that Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers to make income support payments to persons, whether in the form of "demogrants" (grants to persons falling into specified age or other population groups), guaranteed income measures, or a negative income tax.* This proposition was substantially accepted at the June, 1969 meeting of the Constitutional Conference, where "most delegations agreed that the present power of Parliament to make payments to individuals . . . should not be subjected to any constitutional limitation". However, the rationale for this proposition ought to be recorded, partly to facilitate public discussion of this aspect of the constitutional review, and partly because "one province . . . reserved its position until the question of the distribution of powers had been dealt with . . ."⁶⁹

The Income Redistribution Reason. First, it is highly unlikely that an equitable distribution of income across Canada will be achieved—that disparities in the incomes of individuals and families will be alleviated—unless Parliament has the power to support the incomes of the poor. This we take to be one of the objectives of Confederation and hence one of the guiding principles in reviewing the Constitution. On the other hand we equally accept as a guiding principle the need to preserve through the distribution of powers the possibility of regional differences in the priority accorded to income redistribution—education versus social assistance versus industrial development, for example. Hence we have acknowledged that the provinces too must have the power to redistribute income among their residents.

Evidence of the importance of Parliament's role is to be found in the present income security payments. The Old Age Security and Guaranteed Income Supplement payments represent between 15 and 60 per cent of the incomes of families whose income is less than \$2,500 per annum, and less than 9 per cent for all others. Family and Youth Allowances represent between 7 and 36 per cent of the income of families whose income is less than \$1,500, from 3 to 4 per cent of the incomes of families in the \$1,500 to \$2,500 bracket, down to less than 1 per cent of the income of families whose income exceeds \$15,000. Other income security payments—largely federal and federally supported—similarly benefit the lower income people: these payments represent between 11 and 18 per cent of the income of families whose income is less than \$3,000; between 3.3 and 5.9 per cent for families in the \$3,000 to \$4,500 income bracket; and less than 1.5 per cent for all others. And these figures say nothing about the higher proportion of total

⁶⁹ Constitutional Conference, June 11-12, 1969, *Report on the Conclusions of the Meeting*.

Mesures de soutien du revenu. *On a suggéré que le Parlement et les législatures provinciales devraient avoir les mêmes pouvoirs de faire aux particuliers des versements de soutien du revenu, qu'il s'agisse de subventions démographiques (prestations accordées à toute personne ayant un certain âge ou à tous membres de groupes spécifiés) de mesures de revenu garanti ou encore de prestations équivalant à un impôt négatif sur le revenu.* Cette proposition a été en grande partie acceptée lors de la réunion de la Conférence constitutionnelle de juin 1969, réunion au cours de laquelle «la plupart des délégations sont tombées d'accord pour affirmer que l'actuel pouvoir du Parlement d'effectuer des versements aux individus ou aux institutions ne devrait faire l'objet d'aucune restriction constitutionnelle». Toutefois, on doit bien prendre note du principe de cette proposition en partie pour faciliter le débat public sur cet aspect de la révision de la Constitution et en partie parce que «une province a décidé de réserver sa position sur le sujet jusqu'à ce que l'on ait traité de la répartition des compétences.»⁶⁹

Raison de la redistribution du revenu. D'abord, il est très peu probable qu'on parviendra à une répartition équitable du revenu dans tout le Canada—que les disparités entre les revenus des individus et des familles seront atténuées—à moins que le Parlement n'ait le pouvoir de soutenir les revenus des pauvres. Nous estimons que c'est l'un des objectifs de la Confédération et donc l'un des principes directeurs d'une révision de la Constitution. D'autre part, nous acceptons également comme principe directeur le besoin de préserver, grâce à la répartition des compétences, la possibilité de différences régionales en ce qui concerne la priorité accordée à la redistribution du revenu—la priorité pourrait, selon les cas, être accordée soit à l'éducation, soit à l'assistance sociale, soit à l'expansion industrielle par exemple. Nous avons donc reconnu qu'il faut que les provinces également aient le pouvoir de redistribuer le revenu entre leurs résidents.

Les paiements actuels de sécurité du revenu sont une preuve de l'importance du rôle du Parlement. Les paiements de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti représentent entre 15 et 60 pour cent des revenus des familles dont le revenu est inférieur à \$2,500 par an, et moins de 9 pour cent pour toutes les autres. Les allocations familiales et les allocations aux jeunes représentent entre 7 et 36 pour cent du revenu des familles dont le revenu est inférieur à \$1,500, de 3 à 4 pour cent des revenus des familles qui ont entre \$1,500 et \$2,500, et moins de 1 pour cent de celui des familles dont le revenu dépasse \$15,000. D'autres paiements de sécurité du revenu—en grande partie des versements fédéraux et des versements subventionnés par le gouvernement fédéral—profitent également aux économiquement faibles: ces versements représentent entre 11 et 18 pour cent du revenu des familles dont le revenu est inférieur à \$3,000; de 3.3 à 5.9 pour cent pour les familles qui ont entre \$3,000 et \$4,500 par an; et moins de

⁶⁹ Conférence constitutionnelle, 11 et 12 juin 1969, *Rapport sur les conclusions de la réunion*.

federal taxes contributed toward these programmes by people in the higher income brackets.⁷⁰

To some this may not seem too tidy a distribution of powers, having both the federal and provincial governments empowered to make income support payments; that it would be preferable to give to one order of government alone the responsibility for each function of government. But this simplistic view does not accord either with the needs of nationhood or with the realities of government. In fact there will be times when Canadians will want to accord a higher priority to establishing or raising the "income floor" of each individual or family in the country than to spend more on some other function of government. In this case they will call upon the federal government for action. At other times the citizens of a particular province will want to establish a higher income floor, even in particular cities, than seems justified in the country as a whole. In this case they will call upon their provincial government to act. The Constitution should give to the people of Canada this freedom and this flexibility.

The Sense of Community Reason. The "sense of a Canadian community" is at once the source of income redistribution between people and regions in Canada and the result of such measures. It is the sense of community which makes it possible for Parliament to tax the residents of higher income regions for the purpose of making payments to persons in lower income regions. And it is the willingness of people in higher income regions to pay these taxes which gives additional meaning in the minds of those who receive the payments to the concept of a Canadian community.

It is argued by some that the same end—income redistribution—would be accomplished if Parliament were instead to impose taxes for the purpose of making payments to the *governments* of the provinces instead of to the *people*. The provincial governments would then be in a position themselves to pay family allowances, old age security pensions, etc., (if they attached the same priority to these measures).

It would be a mistake, in our view, to conclude that this system would have the same appeal to Canadians as the present method (of imposing taxes for the purpose of making payments directly to the people whose incomes require support). Bluntly, a sense of community is less likely to exist where taxes are imposed to help governments rather than to help people.

For this reason, it should not be assumed that Parliament would be prepared to transfer to the provinces the huge sums of money which would enable them to assume full responsibility for old age security, family allowances, the guaranteed income supplement, and any future income

⁷⁰ See Appendix B.

1.5 pour cent pour toutes les autres. Et ces chiffres ne tiennent pas compte du pourcentage plus élevé des impôts fédéraux que paient pour ces programmes les gens dont les revenus sont les plus élevés.⁷⁰

Il peut sembler à certains que la répartition des compétences ne sera pas très nette si l'on donne à la fois au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux le pouvoir de faire des versements de soutien du revenu; qu'il serait préférable de ne conférer qu'à un seul ordre de gouvernement la responsabilité d'une fonction gouvernementale déterminée. Mais ce point de vue simpliste s'oppose soit aux besoins de la nation, soit aux réalités du gouvernement. En fait, il y aura des moments où les Canadiens voudront donner une plus grande priorité à la fixation ou à l'augmentation du «revenu de base» de chaque individu ou de chaque famille dans le pays qu'à toute augmentation des dépenses dans un autre domaine de gouvernement. Dans ce cas, ils demanderont au gouvernement fédéral d'agir. A d'autres moments, les citoyens d'une certaine province ou même de certaines villes voudront fixer un revenu de base plus élevé que celui qui semble normal pour l'ensemble du pays. Dans ce cas, ils demanderont à leur gouvernement provincial d'agir. La Constitution devrait permettre aux Canadiens cette liberté et cette souplesse.

La raison de l'esprit communautaire. Le «sentiment d'une collectivité canadienne» est à la fois la source d'une redistribution du revenu entre les habitants et entre les régions du Canada et le résultat d'une telle mesure. C'est l'esprit communautaire qui permet au Parlement d'imposer les résidents des régions à revenu élevé en vue de faire des versements aux personnes des régions à revenu faible. Et c'est cette disposition des gens des régions à revenu élevé à payer ces impôts qui donne plus de poids, dans l'esprit de ceux qui reçoivent les paiements, au concept d'une collectivité canadienne.

Certains prétendent qu'on parviendrait au même but—la redistribution du revenu—en levant des impôts fédéraux aux fins de faire des versements aux *gouvernements* des provinces et non pas directement aux *gens*. Les gouvernements provinciaux seraient alors eux-mêmes en mesure de payer des allocations familiales, des pensions de sécurité de la vieillesse, etc., (s'ils accordaient la même priorité à ces mesures).

Ce serait à notre avis une erreur de conclure que ce système aurait pour les canadiens le même attrait que la méthode actuelle (qui consiste à lever des impôts aux fins de faire des versements directs aux économiquement faibles). Il faut reconnaître que les impôts levés pour aider les gouvernements sont moins propices au développement d'un esprit communautaire que ceux qui sont levés pour aider les gens.

C'est pourquoi on aurait tort de supposer que le Parlement serait disposé à transférer aux provinces les énormes sommes d'argent qui leur permettraient d'assumer toute la responsabilité de la sécurité de la vieillesse, des allocations familiales, du supplément de revenu garanti et des mesures de

⁷⁰ Voir l'Appendice B.

maintenance measures. What would be involved would be a transfer to them of an additional 32 per cent of the basic personal income tax (or the equivalent in corporation taxes) *plus* additional equalization grants of some \$500 million.⁷¹ This would mean an increase in unconditional equalization grants from \$670 million to nearly \$1.2 billion—or about $\frac{1}{4}$ of the present federal income tax (1969-70 figures). It is not at all certain that Parliament would be prepared to devote such a large proportion of its tax revenues to unconditional grants to the provinces.

This is all the more understandable when it is realized that the provinces would be under no obligation to use these grants for the purpose of supporting the incomes of the poor. They could use them instead for any purpose—including industrial promotion schemes or even tax reductions. The fact is that even now four of the seven provinces which receive equalization payments (lower income provinces) devote a smaller percentage of their own income to social assistance than do the provinces as a whole.⁷²

For these reasons, as well as for others (see below), the Government of Canada would not be able to support any suggestion that Parliament ought to “finance” the take-over by the provinces of exclusive jurisdiction over income support.

The “Portability” Reason. There is another aspect of the “sense of community” which provides a further reason for federal income support payments. The Canadian people are now so mobile that it is a matter of no small moment as to whether the income support measures in one province are reasonably comparable to those in another. Some figures on the inter-provincial movement of people may be revealing. In the five years between 1956 and 1961 nearly 13 per cent of the Canadian people moved between provinces. In Quebec the number was very much smaller—274,450 people, or 5.9 per cent of the Quebec population moved in, and 302,000 people, or 6.5 per cent of the Quebec population moved out—but the numbers are still very large.⁷³ It is important to the people involved that their income security benefits be portable. Moreover, it is important to the economy, and to the taxpayers who pay for income support measures, that people with low incomes (or no incomes) move to places where they can earn a satisfactory income. If there is a danger that these people will lose their entitle-

⁷¹ See Appendix C.

⁷² See Appendix D.

⁷³ See Appendix E.

soutien du revenu qui pourraient être prises par la suite. Cela entraînerait un transfert aux provinces d'un supplément équivalent à 32 pour cent du produit de l'impôt de base sur le revenu des particuliers (ou l'équivalent en impôts sur les sociétés) *plus* un supplément de quelque 500 millions de dollars sous forme de subventions de péréquation.⁷¹ Cela signifierait une augmentation des subventions inconditionnelles de péréquation qui passeraient de \$670 millions à presque \$1.2 milliard soit près du quart du produit actuel de l'impôt fédéral sur le revenu (suivant les chiffres obtenus pour l'année 1969-70). Il n'est pas du tout certain que le Parlement serait disposé à affecter une si grande partie de ses revenus fiscaux à des subventions inconditionnelles aux provinces.

Cela est d'autant plus compréhensible lorsqu'on se rend compte que les provinces ne seraient nullement obligées d'utiliser ces subventions aux fins de soutenir les revenus des pauvres. Au lieu de le faire, elles pourraient les utiliser à n'importe quelle fin—y compris des plans d'expansion industrielle ou même des réductions d'impôts. Le fait est que, même maintenant, quatre des sept provinces qui reçoivent des versements de péréquation (provinces à faible revenu) consacrent à l'assistance sociale un plus petit pourcentage de leurs propres revenus que les provinces dans leur ensemble. En d'autres termes, leurs contribuables sont appelés à verser une plus petite proportion de leurs revenus personnels pour aider les pauvres que les contribuables des provinces à revenu élevé.⁷²

Pour ces raisons, et pour d'autres raisons également (voir ci-dessous), le gouvernement du Canada ne pourrait appuyer aucune suggestion à l'effet que le Parlement devrait «financer» la prise en charge complète et intégrale, par les provinces, de la compétence en matière de soutien du revenu.

La raison de «transférabilité». Il y a un autre aspect de «l'esprit communautaire» qui contribue à justifier les versements fédéraux de soutien du revenu. Les canadiens se déplacent maintenant dans une proportion telle que la question de savoir si les mesures de soutien du revenu dans une province peuvent raisonnablement se comparer à celles d'une autre revêt une importance considérable. Certains chiffres sur les mouvements de population d'une province à l'autre peuvent être révélateurs. Au cours des cinq années de 1956 à 1961, à peu près 13 pour cent des canadiens ont changé de province. Au Québec, il y a eu beaucoup moins—274,450 personnes, soit 5.9 pour cent de la population du Québec, sont venues s'installer dans la province et 302,000 personnes, soit 6.5 pour cent de la population du Québec, ont quitté la province—mais les chiffres restent cependant très élevés.⁷³ Il est important pour les gens en question que leurs prestations de sécurité du revenu soient transférables. En outre, il est important pour l'économie et pour les contribuables qui financent les mesures de soutien

⁷¹ Voir l'Appendice C.

⁷² Voir l'Appendice D.

⁷³ Voir l'Appendice E.

ment to income support payments if they move to another province, they will be even more inclined to stay where they are. And Canada will be the poorer.

It is important for this reason too that income support measures be reasonably uniform across the country. This is not to argue that there is no room for marginal differences as between provinces or areas within provinces. There is a positive need for higher social assistance levels in high cost as opposed to low cost areas, to say nothing of the importance of leaving to the provinces the setting of local priorities in this field. But the *basic* measures, the measures designed to provide a Canadian minimum, must be country-wide in character if interprovincial migration to jobs is to be facilitated. Even provincial income support plans should be tailored to this end—that is to say, the right of an individual to social assistance should not terminate at provincial boundaries, as it did not too many years ago.

The Economic Policy Reason. There is a further, and even more fundamental economic reason for arguing against any proposal that would transfer to the provinces exclusive power to make income support payments, with an equivalent fiscal transfer from Parliament. It is that the ability of the Government of Canada to stabilize the economy would be seriously undermined. To give effect to this change, Parliament would have to transfer to the provinces, as we have said, an additional 32 per cent of the present personal income tax (the basic tax). Because the provinces already have 28 per cent of the basic tax, and because the Government of Canada has been prepared to transfer to them another 17 per cent to enable them to assume full responsibility for certain shared-cost social services (principally hospital insurance), this would mean that the federal government would be left with less than 25 per cent of the basic income tax. Expressed in terms of total income tax (basic tax plus the old age security and social development taxes on incomes) the federal share would have been reduced to roughly three-eighths.

It is generally recognized that the personal income tax is one of the most important instruments of economic policy. It, with the tax on corporation incomes, is the tax which can be raised to limit spending in times of inflationary pressures, and lowered to stimulate economic activity when unemployment is unacceptably high. To leave Parliament with only $\frac{3}{8}$ of the personal income tax, therefore, would be to weaken seriously this instrument of economic policy. Nor could the weakening of this instrument of policy

du revenu, que les économiquement faibles (ou les gens sans aucune ressource) aillent s'installer dans des endroits où ils peuvent gagner un revenu suffisant. S'ils risquent, en allant s'installer dans une autre province, de perdre leur droit aux versements de soutien du revenu, ils seront encore plus portés à rester là où ils sont. Et le Canada en sera d'autant plus pauvre.

Pour cette même raison, il est important également que les mesures de soutien du revenu soient raisonnablement uniformes dans tout le pays. Nous ne voulons pas dire par là qu'il ne peut exister des différences marginales entre provinces ou entre régions d'une province. Il est tout à fait normal que les niveaux d'assistance sociale soient plus élevés dans les régions où le coût de la vie est élevé que dans celles où la vie est moins chère, sans parler de l'importance de laisser aux provinces le soin d'établir elles-mêmes les priorités locales dans ce domaine. Mais les mesures *fondamentales*, les mesures destinées à assurer un minimum à tous les canadiens, doivent forcément être d'envergure nationale si l'on veut faciliter la migration interprovinciale sur le marché du travail. Les régimes provinciaux de soutien du revenu devraient eux-mêmes être conçus à cet effet—c'est-à-dire que le droit d'un individu à l'assistance sociale ne devrait pas s'arrêter aux frontières de la province, comme c'était le cas il n'y a pas encore bien longtemps.

La raison de politique économique. Il y a une autre raison économique, qui est peut-être encore plus fondamentale, pour s'opposer à toute proposition tendant à transférer aux provinces le pouvoir exclusif de faire des versements de soutien du revenu, avec un transfert de la fraction correspondante des ressources fiscales du Parlement. C'est que cela réduirait considérablement, pour le gouvernement du Canada, les possibilités de stabiliser l'économie. Pour donner effet à ce changement, il faudrait que le Parlement transfère aux provinces, comme nous l'avons dit, un supplément de 32 pour cent du produit actuel de l'impôt sur le revenu des particuliers (l'impôt de base). Comme les provinces reçoivent déjà 28 pour cent de l'impôt de base, et que le gouvernement du Canada a été disposé à leur transférer une fraction supplémentaire de 17 pour cent pour leur permettre d'assumer toute la charge de certains services sociaux à frais partagés (principalement l'assurance-hospitalisation), cela signifierait qu'il resterait au gouvernement fédéral moins de 25 pour cent du produit de l'impôt de base sur le revenu. Par rapport au total de l'impôt sur le revenu (impôt de base plus impôts affectés à la sécurité de la vieillesse et au développement social), la part fédérale serait réduite à environ trois huitièmes.

On admet généralement que l'impôt sur le revenu des particuliers est l'un des plus importants instruments de la politique économique. C'est, avec l'impôt sur le revenu des sociétés, celui que l'on peut augmenter pour limiter les dépenses aux époques de pressions inflationnaires, et que l'on peut diminuer pour stimuler l'activité économique lorsqu'il y a trop de chômage. Donc, ne laisser au Parlement que trois huitièmes du produit de l'impôt sur le revenu des particuliers équivaldrait à affaiblir gravement cet instru-

be compensated for by more intensive use of the corporation income tax (it is useful for a different aspect of fiscal policy), or by more intensive use of monetary policy (there must be a balance between monetary and fiscal policy if economic policies generally are to be successful).

It should be remembered, too, that general income maintenance payments themselves are important "automatic stabilizers" in the economy. This is often forgotten in a decade where there is a greater preoccupation with the problems of inflation than with those of economic recession. But when incomes fall, by reason of unemployment, family allowances, old age security pensions, Canada Assistance Plan payments and particularly unemployment insurance payments act as a floor on incomes and spending, and thus provide a form of insurance against the kind of depression which was experienced in the 1930's. To transfer these instruments of economic policy to the provinces, as well as the lion's share of the personal income tax, would in effect be to transfer to them the major responsibility for the nation's fiscal policy. And no one has suggested that the country's economy could be managed through a process of interprovincial negotiation.

It follows that the transfer to the provinces of exclusive power over income support payments could well be self-defeating: with the Government of Canada unable to assure high and stable levels of employment, whether by reason of stubborn recessions or unemployment borne of runaway inflation, the burden on provincial treasuries in trying to maintain incomes could become unsupportable.

The Logic of "Single Responsibility". Four further points ought to be made concerning the argument that the provinces should assume exclusive responsibility for income support measures. It has been suggested by the Government of Quebec that there are compelling "programme reasons" for the provinces to assume responsibility for the federal family allowance, old age security and unemployment insurance programmes. Essentially the argument is that a single authority would be better able to integrate different programmes in the income security field than two authorities, and that, if the single authority were a provincial government, it would be possible to adapt every programme to the specific demographic, income and regional structure of the province, without taking into account the situation in the rest of the country.⁷⁴

⁷⁴ Voir par exemple, le Mémoire du Gouvernement du Québec présenté par l'Honorable Jean-Paul Cloutier, Ministre de la Famille et du Bien-être social et Ministre de la Santé, à la Conférence fédérale-provinciale des Ministres du Bien-être social, qui a eu lieu à Ottawa, les 16 et 17 janvier 1969.

ment de politique économique. Et l'affaiblissement de cet instrument de politique ne serait pas non plus compensé par un emploi plus intensif de l'impôt sur le revenu des sociétés (il est utile pour un aspect différent de la politique fiscale), ni par un emploi plus intensif de la politique monétaire (il faut un équilibre entre la politique monétaire et la politique fiscale pour que l'ensemble des politiques économiques donne de bons résultats).

N'oublions pas non plus que les versements de soutien général du revenu sont eux-mêmes d'importants «stabilisateurs automatiques» de l'économie. C'est une chose que l'on oublie souvent dans une décennie où l'on se préoccupe plus des problèmes d'inflation que des problèmes de crise économique. Mais lorsque les revenus baissent subitement, par suite du chômage, les allocations familiales, les pensions de sécurité de la vieillesse, les versements du régime d'assistance publique du Canada et notamment les versements de l'assurance-chômage maintiennent un minimum de revenus et de pouvoir d'achat, et constituent ainsi une sorte d'assurance contre le genre de crise que nous avons subie après 1929. En transférant ces instruments de politique économique aux provinces, de même que la part du lion quant à l'impôt sur le revenu des particuliers, on leur transférerait en fait le gros de la responsabilité de la politique fiscale du pays. Et personne n'a prétendu que l'économie du pays pourrait se diriger par l'intermédiaire de négociations interprovinciales.

Il s'ensuit que le transfert aux provinces du pouvoir exclusif de faire des versements de soutien du revenu pourrait bien être voué d'avance à l'échec: le gouvernement du Canada devenant incapable d'assurer des niveaux d'emploi stables et élevés, que ce soit par suite de crises économiques persistantes ou de chômage né d'une inflation galopante, le fardeau qui pèserait sur les Trésors provinciaux essayant de soutenir les revenus pourrait devenir insupportable.

La logique de la «responsabilité unique». Il y a lieu de faire quatre autres remarques en ce qui concerne l'argument d'après lequel les provinces devraient assumer la responsabilité exclusive des mesures de soutien du revenu. Le gouvernement du Québec a suggéré qu'il existe des «raisons de programme» qui poussent les provinces à assumer la responsabilité des programmes fédéraux d'allocations familiales, de sécurité de la vieillesse et d'assurance-chômage. La principale raison serait qu'une autorité unique serait plus capable d'intégrer des programmes différents dans le domaine de la sécurité du revenu que deux autorités distinctes, et que, si l'autorité unique était un gouvernement provincial, il serait possible d'adapter chaque programme aux caractéristiques de la structure démographique, économique et régionale de la province, sans tenir compte de la situation du reste du pays.⁷⁴

⁷⁴ See, for example, Mémoire du Gouvernement du Québec présenté par l'Honorable Jean-Paul Cloutier, Ministre de la Famille et du Bien-Être Social et Ministre de la Santé presented to the Federal-Provincial Conference of Ministers of Social Welfare, Ottawa, January 16 and 17, 1969.

This argument, in the view of the Government of Canada, overlooks the freedom and the flexibility which the provinces now have to use their social assistance programmes and their minimum wage measures to achieve the results they wish. It is entirely within the power of the provinces to establish a minimum wage level for persons falling within their jurisdiction, which, along with federal and provincial family allowances, would ensure that every gainfully employed person has an adequate income. For those who are not so employed, the provincial social assistance payments which are paid over and above such general income support measures as family allowances can be varied to meet the needs of individual families. At the most, therefore, the transfer of federal programmes, along with the means to finance them, would mean that the provinces would be able to take away income support from families which presently receive it in favour of higher income support or social assistance payments to others. This result—the further equalization of incomes—could be achieved by the provincial governments through other means within their control, (taxes and transfers), or, if it were a desirable change for Canadians generally, it could be achieved by a change in the federal measures. A difference of opinion about programmes, in short, should not be elevated into a difference of opinion about the Constitution.

Secondly, the Government of Quebec has also argued that “social security measures as a whole bear directly on the culture of a people, enabling them to express themselves collectively,”⁷⁵ and that in consequence Parliament should forego its power to make income support payments to persons. Again, this view, in the opinion of the Government of Canada, overlooks the facts of income support measures. It seems to us that a payment to support a family’s income can scarcely be said to diminish that family’s capacity or opportunity for self-expression. Nor can it be said that such federal payments interfere with the right of any province to increase its support of family incomes. Rather, it is when the social policies of the state reach into the social fabric of the community, when they regulate or are calculated to influence social and family institutions that they “bear directly on the culture of a people.” It is, in short, *social services*, not income support payments, which are and ought to be matters of paramount provincial concern. These, we are prepared to argue, ought to remain within exclusive provincial jurisdiction.

Thirdly, it can scarcely be argued that there would be substantial administrative economies if the provincial governments were to assume responsibility for federal family allowances and old age security payments. In fact,

⁷⁵ Government of Quebec, *Working Paper on the Constitution*.

Le gouvernement du Canada estime que cet argument ne tient pas compte de la liberté et de la souplesse avec lesquelles les provinces peuvent maintenant se servir de leurs programmes d'assistance sociale et de leurs mesures de salaire minimum pour obtenir les résultats qu'elles désirent. Il ne dépend que des provinces d'établir, pour les personnes relevant de leur compétence, un niveau minimum de salaire qui, avec les allocations familiales fédérales et provinciales, assurerait à toute personne occupant un emploi rétribué un revenu suffisant. Pour les personnes qui ne sont pas ainsi employées, les versements de l'assistance sociale provinciale qui viennent s'ajouter aux mesures générales de soutien du revenu du genre allocations familiales peuvent être adaptés selon les besoins de chaque famille nécessiteuse. Donc, le transfert des programmes fédéraux, et des moyens de les financer, aboutirait tout au plus à permettre aux provinces de cesser les versements de soutien du revenu aux familles qui en reçoivent actuellement pour faire à d'autres des versements plus élevés de soutien du revenu ou d'assistance sociale. Ce résultat—c'est-à-dire une péréquation plus poussée des revenus—pourrait être atteint par les gouvernements provinciaux par d'autres moyens qui sont à leur portée (impôts et transferts), ou, si c'était un changement souhaitable pour les canadiens en général, on pourrait y parvenir en modifiant les mesures fédérales. Bref, une différence d'opinion au sujet des programmes ne devrait pas être érigée en différence d'opinion au sujet de la Constitution.

En second lieu, le gouvernement du Québec a également soutenu que «l'ensemble des mesures de sécurité sociale ont une relation directe avec la culture d'un peuple et lui permettent de s'exprimer collectivement,»⁷⁵ et que le Parlement devrait, en conséquence, abandonner son pouvoir de faire des versements de soutien du revenu directement aux gens. A ce sujet également, le gouvernement du Canada estime que ce point de vue ne tient pas compte des faits en ce qui concerne les mesures de soutien du revenu. Il nous semble qu'un versement destiné au soutien du revenu d'une famille peut difficilement être considéré comme diminuant les possibilités ou les chances de libre expression de cette famille. On ne peut pas dire non plus que de tels versements fédéraux portent atteinte au droit que possède toute province d'augmenter son soutien du revenu des familles. Au contraire, c'est lorsque les politiques sociales de l'État pénètrent jusqu'à la trame sociale de la collectivité, lorsqu'elles servent de régulateur ou qu'elles sont calculées pour avoir une influence sur les institutions sociales et familiales qu'elles ont «une incidence directe sur la culture.» Bref, ce sont les *services sociaux*, et non pas les versements de soutien du revenu, qui sont et doivent être des sujets du plus haut intérêt pour les provinces. Ils devraient, nous sommes disposés à le soutenir, continuer à faire partie de la compétence provinciale exclusive.

Troisièmement, on ne peut guère soutenir que l'attribution, aux gouvernements provinciaux, de la responsabilité en ce qui concerne les versements des allocations familiales fédérales et de la sécurité de la vieillesse fédérale

⁷⁵ Gouvernement du Québec, *Document de travail sur la Constitution*.

unless it is assumed by those who argue this point that provincial governments always are more efficient than the federal government, the only reduction in administrative costs would be through the integration in two provinces of the provincial and federal family allowance programmes. This, in turn, would only reduce the cheque-writing costs, since the federal and provincial governments already co-operate on their information-gathering systems. Such insignificant savings could scarcely be said to justify a major constitutional change.

It should be noted, finally, that one cannot fully achieve single responsibility for income redistribution short of creating a unitary state. Canada's tax measures, federal and provincial, have as much bearing on the distribution of income in the country as do the income security measures. The ultimate logic, therefore, of the argument that there should be a single authority in charge of income redistribution is that Parliament should transfer to the provinces its power to levy the taxes which redistribute income. Putting this another way, if Parliament is to be left with the power to increase the welfare of *taxpayers* by giving them a tax reduction based upon the number of children they have, what logic would there be in taking away Parliament's power to increase the welfare of *non-taxpayers* (low income people) by giving them a grant based on the number of children they have?

It is for these several reasons that the Government of Canada proposes that Parliament and the provincial legislatures should have equal powers to make general income support payments to persons.

Income Insurance. It has already been noted that the provisions of the present Constitution in respect of income insurance differ from those in respect of general income support payments. Here, the Parliament of Canada is empowered to establish certain specific income insurance measures—unemployment, old age, survivors' and disability insurance—while the provinces have the more general power to establish income insurance schemes of any kind (excepting unemployment insurance).

The present constitutional distinction between income insurance and artificial, based as it is on the assumption that government income insurance income support generally seems to the Government of Canada to be rather schemes are of the same character, essentially, as private insurance contracts. In fact, as we now know, public income insurance programmes are rather more substitutes, or substitutable, for general income maintenance measures and vice versa (the suggestion in some quarters, for example, that a guaranteed annual income plan could and ought to replace, in part at least, the present unemployment and workmen's compensation schemes). For this

permettrait de réaliser des économies administratives importantes. En effet, à moins que ceux qui soutiennent cela ne prétendent que le rendement des gouvernements provinciaux est toujours supérieur à celui du gouvernement fédéral, on ne peut réduire les frais administratifs que par l'intégration, dans deux provinces, des programmes provinciaux et fédéraux d'allocations familiales. Cette intégration, d'autre part, ne diminuerait que les frais d'établissement des chèques, étant donné que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux collaborent déjà en ce qui concerne leurs systèmes d'obtention de renseignements. On ne peut guère dire que des économies si insignifiantes justifieraient une importante modification constitutionnelle.

Remarquons enfin qu'on ne peut complètement parvenir à une responsabilité unique en matière de redistribution du revenu sans créer un état unitaire. Les mesures fiscales du Canada, tant fédérales que provinciales, ont autant d'incidence sur la répartition du revenu dans le pays que les mesures de sécurité du revenu. Donc, la logique ultime de l'argument selon lequel la redistribution du revenu ne devrait dépendre que d'une seule autorité est que le Parlement devrait transférer aux provinces son pouvoir de lever les impôts qui redistribuent le revenu. En d'autres termes, si l'on doit laisser au Parlement le pouvoir d'augmenter le bien-être des *contribuables* en leur accordant une réduction d'impôt fondée sur le nombre de leurs enfants, comment serait-il logique de retirer au Parlement son pouvoir d'augmenter le bien-être des *non-contribuables* (les économiquement faibles) en leur accordant une subvention fondée sur le nombre de leurs enfants?

C'est pour ces diverses raisons que le gouvernement du Canada propose que le Parlement canadien et les législatures provinciales aient des pouvoirs égaux de faire directement aux bénéficiaires des versements de soutien général du revenu.

Assurance-revenu. Nous avons déjà indiqué que les dispositions de l'actuelle Constitution en matière d'assurance-revenu diffèrent de celles qui ont trait aux versements de soutien général du revenu. Elles permettent au Parlement du Canada d'instituer certaines mesures particulières d'assurance-revenu—assurance-chômage, assurance-vieillesse, assurance-survivants et invalidité—tandis que les provinces ont le pouvoir plus général d'instituer des régimes d'assurance-revenu de toute sorte (à l'exception de l'assurance-chômage).

La distinction que fait la Constitution actuelle entre l'assurance-revenu et le soutien du revenu en général nous semble être assez artificielle, étant donné qu'elle se fonde sur l'hypothèse que les régimes d'assurance-revenu du gouvernement sont essentiellement de la même nature que les contrats d'assurance privée. En fait, comme nous le savons maintenant, les programmes publics d'assurance-revenu sont plutôt des mesures qui remplacent ou peuvent remplacer les mesures de soutien général du revenu et vice versa (certains ont suggéré, par exemple, qu'un régime de revenu annuel garanti pourrait et devrait remplacer, en partie du moins, les régimes actuels d'assu-

reason it is suggested that the nature of public income insurance schemes ought to be re-examined, as we now know them, with a view to finding a new and better basis for allocating legislative powers in respect of them.

Unemployment Insurance. The essence of unemployment insurance schemes, as we now know them, is that employees and employers jointly contribute to an insurance fund a proportion of the wages paid or received, and from which temporarily unemployed workmen are paid "income replacement" benefits equal to a proportion of the income they were receiving at the time they became unemployed. Governments may also contribute to the fund either to reduce the "premiums" or to subsidize the fund in times of high or prolonged unemployment, or both. Essentially, then, unemployment insurance is financed by the wage earner and his employer, rather than by the taxpayers generally (including the self-employed, those receiving "unearned incomes", etc.), subject to general government contributions as noted above.

The differences, then, between unemployment insurance and a general unemployment assistance scheme are threefold: first, the method of financing; secondly, the fact that benefits are graduated according to the income previously being earned, rather than being based on some other amount; and thirdly, that benefits terminate after a prescribed period. These distinctions, it must be acknowledged, are largely technical, and do not in themselves seem to warrant exclusive federal jurisdiction as opposed to the concurrent powers which have been proposed with respect to income support generally.

The case for exclusive federal powers over unemployment insurance is to be found elsewhere. It lies in the nature and the source of the forces which give rise to unemployment, and hence the need for unemployment insurance, and the capacity of governments to deal with these forces. It is generally accepted that general unemployment is the product of a complexity of economic forces which are national and international in character. It rarely can be said to be the consequence of purely local forces. Moreover, the provincial and local governments cannot by themselves bring under control the forces that cause unemployment; to do so requires the full panoply of economic powers associated with a nation—fiscal, monetary, debt management, trade, and balance of payments policies, and indeed selective economic measures. Even these, to be fully effective, must be complemented by international economic arrangements. The viability of unemployment insurance, in other words, depends upon the successful use by the federal government of these instruments of economic policy: if they fall under federal jurisdiction, so should unemployment insurance.

rance-chômage et d'indemnisation des accidentés du travail). *C'est la raison pour laquelle, à notre avis, réexaminer la nature des régimes publics d'assurance-revenu, tels qu'ils existent actuellement, en vue de trouver une nouvelle et meilleure base d'attribution des compétences législatives en la matière.*

Assurance-chômage. L'essentiel des régimes d'assurance-chômage, tels que nous les connaissons, est que les employés et les employeurs versent conjointement à une caisse d'assurance des cotisations égales à un pourcentage des salaires qu'ils reçoivent ou qu'ils paient, cotisations qui servent à payer aux travailleurs temporairement en chômage des prestations de «remplacement du revenu» égales à un pourcentage du revenu qu'ils percevaient juste avant de devenir chômeurs. Les gouvernements peuvent également contribuer à la caisse soit pour réduire les «cotisations» ou pour subventionner la caisse en période de chômage aigu ou prolongé. Donc, essentiellement, l'assurance-chômage est financée par le salarié et son employeur, et non pas par l'ensemble des contribuables (y compris les travailleurs autonomes, ceux qui reçoivent des «revenus non gagnés», etc.), à l'exception des contributions générales éventuelles du gouvernement, comme nous venons de l'indiquer.

Donc, les différences entre l'assurance-chômage et un régime général d'assistance chômage sont de trois sortes: tout d'abord, la méthode de financement; deuxièmement, le fait que les prestations sont proportionnelles aux revenus précédemment gagnés, et non pas fondées sur quelque autre montant; et troisièmement, les prestations ne sont payées que pendant une période prescrite. Ces distinctions, reconnaissons-le, ne sont pas des distinctions fondamentales et ne semblent pas justifier à elles seules une compétence fédérale exclusive par opposition aux pouvoirs conjoints qui ont été proposés en ce qui concerne le soutien du revenu en général.

C'est ailleurs que l'on trouve la justification de l'exclusivité des pouvoirs fédéraux en matière d'assurance-chômage. Elle est liée à la nature et à la source des forces qui engendrent le chômage et, par conséquent, le besoin d'une assurance-chômage, et à la capacité qu'ont les gouvernements de combattre ces forces. On admet qu'un chômage plus ou moins généralisé résulte d'un ensemble complexe de forces économiques de caractère national et international. On peut rarement dire qu'il est la conséquence de forces purement locales. En outre, les gouvernements provinciaux et locaux ne peuvent maîtriser à eux seuls les forces qui engendrent le chômage; il faut pour cela mettre en œuvre tout l'arsenal des pouvoirs économiques dont dispose un État souverain—politiques fiscale, monétaire, de gestion de la dette, commerciale, et de l'équilibre des paiements. Et il faut même, pour que ces pouvoirs soient pleinement efficaces, qu'ils soient complétés par des arrangements économiques internationaux. En d'autres mots, la survie de l'assurance-chômage dépend de l'emploi efficace, par le gouvernement fédéral, de ces instruments de politique économique: si ces derniers relèvent de la compétence fédérale, l'assurance-chômage en fait de même.

The second reason for federal jurisdiction in this area lies in the uneven costs of unemployment insurance, as between the provinces. Certain provinces suffer from higher levels of unemployment than do others, with the result that payments in these provinces tend to be relatively higher, and contributions to the unemployment fund from them tend to be relatively lower. It would be unreasonable, clearly, to ask these provinces to assume responsibility for unemployment insurance.

It follows, as Canada learned during the 1930's, that responsibility for unemployment insurance must be placed with the government which has the power to combat unemployment, and has the capability of meeting the consequences of unemployment—the Parliament and Government of Canada.

Workmen's Compensation. Canada's workmen's compensation plans are essentially collective liability schemes, under which employers are required to contribute a proportion of their payrolls to an accident fund, and from which fund injured workmen are paid, for as long as they are unable to work, "income replacement" benefits equal to a proportion of the income they were receiving at the time they were injured. The contributions to the fund are weighted on the basis of the "accident experience", or the hazards, of the industries concerned. The benefits, in turn, include survivors' benefits in cases of death, and a wide range of rehabilitation services.

The differences between workmen's compensation schemes and a general income support measure are threefold. First, the schemes are financed by a payroll tax rather than by the taxpayers generally, with the size of the tax varying as between industries; secondly, the benefits are graduated according to the income previously being earned, rather than being based on some other figure; and thirdly, the benefits include a range of services in addition to "income replacement". These distinctions, again, are largely technical, and like those which apply in respect of unemployment insurance, scarcely seem in themselves to warrant different constitutional treatment for workmen's compensation schemes as opposed to income support generally.

It must be acknowledged, however, that the force of history and of precedent lies heavily on the side of continuing to treat workmen's compensation as a matter of exclusive provincial jurisdiction. Moreover, the fact that employer contributions are made to vary with the accident experience of individual industries in the several provinces, and the fact that rehabilitation services and safety programmes are such a prominent element in workmen's compensation plans, further suggests that these measures ought to remain

La seconde raison qui milite en faveur de la compétence fédérale dans ce domaine est l'inégalité des frais d'assurance-chômage entre les provinces. Certaines provinces souffrent d'un chômage plus accentué que d'autres, il en résulte que les prestations, dans ces provinces, ont tendance à être relativement plus importantes tandis que les cotisations reçues de ces provinces par la caisse d'assurance-chômage ont tendance à être relativement moins élevées. Il est évident qu'il ne serait pas raisonnable de demander à ces provinces d'assumer la responsabilité de l'assurance-chômage.

Il s'ensuit, comme le Canada l'a appris pendant la décennie de 1930, qu'il faut confier la responsabilité de l'assurance-chômage au gouvernement qui a le pouvoir de combattre le chômage et qui est capable de faire face aux conséquences du chômage—c'est-à-dire le Parlement et le gouvernement du Canada.

Indemnisation des accidentés du travail. Les régimes canadiens d'indemnisation des accidentés du travail sont essentiellement des régimes de responsabilité collective, en vertu desquels les employeurs sont tenus de verser un pourcentage des salaires qu'ils paient à une caisse d'accidents dont les fonds servent à payer aux travailleurs blessés, aussi longtemps qu'ils sont incapables de travailler, des prestations de «remplacement du revenu» égales à une fraction du revenu qu'ils recevaient lorsqu'ils ont été blessés. Les montants des cotisations à la caisse sont réglés à partir des «accidents déjà survenus», ou des risques dans les industries en cause. Les prestations, d'autre part, comportent des prestations aux survivants en cas de décès, et une large gamme de services de réadaptation.

Les différences entre les régimes d'indemnisation des accidentés du travail et une mesure générale de soutien du revenu sont de trois sortes: tout d'abord, les régimes sont financés par une taxe sur les salaires et non pas par l'ensemble des contribuables, l'importance de la taxe étant variable selon les industries; en second lieu, les prestations sont proportionnelles au revenu précédemment gagné, et non pas fondées sur quelque autre chiffre; et troisièmement, les prestations comportent une gamme de services en plus du «remplacement du revenu». Ces distinctions ne constituent pas non plus des distinctions fondamentales et, comme celles qui ont trait à l'assurance-chômage, elles semblent pouvoir difficilement justifier à elles seules l'application au régime d'indemnisation des accidentés du travail de mesures constitutionnelles différentes de celles qui visent le soutien du revenu en général.

Il faut reconnaître cependant que l'histoire et les précédents suggèrent fortement que l'indemnisation des accidentés du travail demeure domaine de compétence provinciale exclusive. En outre, le fait que les cotisations des employeurs varient selon les accidents antérieurs de chaque industrie dans toutes les provinces, et le fait que les services de réadaptation et les programmes de sécurité sont un élément extrêmement important des régimes d'indemnisation des accidentés du travail, militent également pour le main-

in the exclusive provincial domain (thus facilitating local variations in benefits and contributions).

For these reasons it seems to the Government of Canada that responsibility for workmen's compensation ought to remain within exclusive provincial jurisdiction.

Retirement Insurance. The Canada and Quebec Pension Plans provide a system of retirement insurance, under which employees and employers contribute to a retirement fund a proportion of the wages received or paid (subject to a ceiling), and under which pensions are paid to employees who are retired by reason of age or disability.⁷⁶ Benefits are payable either to the retired worker or, upon death, to his surviving dependents. The pension is based on the employee's average lifetime earnings (the average "eligible income" over the period the employee and his employer did contribute or could have contributed to the fund). Provision is made for escalating the earnings upon which benefits are based (by reference, after 1975, to the increase in average annual wages) and for escalating the pension payments themselves once they become payable (by reference to the cost of living index, subject to an annual maximum).

It will be seen that there are two differences between these plans and general income support plans, such as the Old Age Security pensions and Guaranteed Income Supplements. First, the retirement insurance plans are financed by the wage earner and his employer rather than by the taxpayers generally; and secondly, the pensions are based upon the average earnings over the working life of the contributor, not upon some flat rate amount or on an amount based on an income test. The second of these two differences is sufficiently important, it seems to the Government of Canada, to warrant different constitutional treatment of retirement insurance as opposed to income support measures generally.

The central reason for this proposition is that retirement plans like the Canada and Quebec Pension Plans relate their benefits to the average lifetime earnings of their contributors. Three consequences flow from this. First, if there is more than one plan the individual worker (contributor) will want to be assured that the benefits he has earned in one province will be payable to him in another—that he will be entitled to a retirement pension based on his lifetime earnings no matter in how many provinces he has worked. Secondly, if this assurance is given to contributors, the government (or the public plan) which assumes responsibility for paying the pensions of resi-

⁷⁶ There are special provisions in the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan for self-employed persons: in essence, to qualify for a pension they are required to make both an employer and an employee contribution to the fund.

tien de ces mesures dans le domaine de la compétence provinciale exclusive (ce qui facilite les variations locales des prestations et des cotisations).

Pour ces raisons, le gouvernement du Canada estime que la responsabilité de l'indemnisation des accidentés du travail devrait continuer à relever de la compétence exclusive des provinces.

Assurance-retraite. Les régimes des rentes du Canada et du Québec constituent un système d'assurance-retraite, en vertu duquel employés et employeurs versent à une caisse de retraite des cotisations représentant un pourcentage des salaires qu'ils reçoivent ou qu'ils paient (jusqu'à un maximum donné), et en vertu duquel des pensions sont versées aux employés qui ont pris leur retraite pour des raisons d'âge ou d'invalidité.⁷⁰ Les prestations sont payables soit au travailleur en retraite, soit, après le décès de ce dernier, aux survivants à sa charge. La pension est fondée sur la moyenne des gains de l'employé pendant sa vie (la moyenne du «revenu admissible» pendant la période où l'employé et son employeur ont ou auraient pu cotiser à la caisse). On a prévu l'augmentation des gains sur lesquels sont fondées les prestations (en la basant, après 1975, sur l'augmentation des salaires annuels moyens) et l'augmentation des versements de pension eux-mêmes, lorsqu'ils deviennent payables (en la basant sur l'index du coût de la vie, jusqu'à concurrence d'un maximum annuel).

On verra qu'il y a deux différences entre ces régimes et les régimes généraux de soutien du revenu, comme les pensions de sécurité de la vieillesse et les suppléments de revenu garantis. Premièrement, les régimes d'assurance-retraite sont financés par le salarié et son employeur et non pas par l'ensemble des contribuables; deuxièmement, les pensions sont fondées sur la moyenne des gains au cours de la période de travail de la vie du cotisant, et non pas sur un montant fixe ou sur un montant calculé à partir d'une détermination du revenu. La seconde de ces deux différences est assez importante, de l'avis du gouvernement du Canada, pour justifier, en ce qui concerne l'assurance-retraite, des dispositions constitutionnelles différentes de celles qui s'appliquent aux mesures générales de soutien du revenu.

La principale raison de cette proposition est que les régimes des rentes du Canada et du Québec rattachent leurs prestations à la moyenne des gains de la période de travail de leurs cotisants. Cela entraîne trois conséquences. Premièrement, s'il existe plus d'un régime, le travailleur (cotisant) voudra une garantie à l'effet que les bénéfices qu'il a accumulés dans une province lui seront reconnus dans les autres provinces, qu'il aura droit à une pension de retraite fondée sur la moyenne de ses gains pendant toute sa vie, quelles que soient les provinces où il a travaillé. Deuxièmement, si cette garantie est donnée aux cotisants, le gouvernement (ou régime public) qui se voit confier

⁷⁰ Le régime des rentes du Canada et le régime des rentes du Québec contiennent des dispositions spéciales au sujet des travailleurs autonomes: la principale est que, pour avoir droit à une pension, ils sont tenus de verser à la caisse à la fois une cotisation d'employeur et une cotisation d'employé.

dents who have worked in other provinces will want some assurance that it will be reimbursed for the obligation it has assumed. Thirdly, because benefits are related to contributions over a long period of time, and because substantial funds can accumulate by making contributions higher than benefits, every government which operates a retirement plan must choose between conflicting objectives in deciding upon benefit and contribution levels. If it attaches a high priority to retirement insurance it will tend to offer relatively higher benefits. If it attaches a high priority to low levels of taxation it will tend to offer relatively lower contribution rates. If it needs capital funds for other public programmes it will tend to offer lower benefits or higher contribution rates or both.

These three aspects—or problems—of multiple retirement insurance plans are particularly relevant in a country like Canada. This is because of the mobility of Canadians—over 400,000 people change their province of residence each year—and because of the disposition of provincial governments to develop and to pursue their own individual priorities. This can best be illustrated by considering the implications for individual Canadians of the operation in this country of several provincial retirement pension plans.

Individual Canadians work up to 40 or 45 years of their lives, and, given their mobility, they may work in several provinces during these years. To retain their accumulated pensions rights they would have to receive pension cheques from each of the plans to which they had contributed, or alternatively they would have to count on the pension plan in the province where they retired being prepared to pay them their full pension. Under the former alternative people who worked in more than one province would find it almost impossible to know what their benefits would be upon retirement, and the plans in turn would find it extremely difficult to keep track of all their former contributors.

Under the latter alternative, the provinces in which a person had earned parts of his pension would have to be willing to reimburse the province which was paying him his whole pension (an appropriate share of it), or such provinces would have to be willing to pay the “paying” province the equivalent in a lump sum. (The former method is the one used by the Canada and Quebec Pension Plans.) This means that records would have to be kept by each pension plan of every person who had at some time contributed to it, and that each pension plan would have to have a reciprocal agreement with each of the others, undertaking to pay its share of the

la responsabilité de payer la pension de personnes sous sa juridiction qui ont travaillé dans d'autres provinces voudra une garantie à l'effet qu'il sera remboursé pour l'obligation qu'il assume à ce titre. Troisièmement, étant donné que les prestations sont reliées à des contributions faites sur une longue période, et aussi que des sommes substantielles peuvent être accumulées en prévoyant des contributions plus élevées que les prestations, tous les gouvernements qui ont un régime d'assurance-retraite doit faire un choix entre des objectifs contradictoires lorsqu'ils ont à fixer les prestations et les cotisations. Un gouvernement qui donne la priorité à l'assurance-retraite va vouloir offrir des prestations relativement plus élevées. Celui qui accorde la priorité à des taux d'imposition peu élevés va vouloir ne percevoir que des contributions relativement moins élevées. Si un gouvernement a besoin de capitaux pour financer un certain nombre d'autres programmes d'ordre public, il va offrir des prestations moins élevées et/ou percevoir des cotisations plus élevées.

Ces trois aspects des (ou problèmes relatifs aux) régimes d'assurance-retraite sont d'une importance particulière dans un pays tel que le Canada. Ceci, à cause de la grande mobilité des canadiens (plus de 400,000 personnes passent d'une province à une autre chaque année) et aussi de l'habitude qu'ont les gouvernements provinciaux de déterminer eux-mêmes leurs propres priorités et de prendre les moyens requis pour leur mise en œuvre. La meilleure façon d'illustrer ceci est de démontrer comment chaque canadien serait affecté par la mise en œuvre au Canada de plusieurs régimes provinciaux d'assurance-retraite.

Au cours de sa vie, un canadien travaille de 40 à 45 ans et, étant donné sa grande mobilité, il peut travailler dans plusieurs provinces au cours de cette période. Afin de conserver leurs droits acquis à la pension de retraite, les canadiens devraient recevoir des prestations de chacun des régimes auquel ils ont contribué ou, au choix, recevoir l'assurance que le régime de rentes de la province où ils seront domiciliés à la retraite sera prêt à leur verser pleine pension. Si l'on adopte la première de ces solutions, les canadiens ayant travaillé dans plus d'une province sauraient difficilement à quelles prestations ils auraient droit à la retraite. De leur côté, les diverses administrations pourraient difficilement rester en contact avec toutes les personnes ayant contribué à leur régime à un moment ou à un autre.

Si l'on adopte la deuxième solution, les provinces où un individu a acquis une partie de ses droits à la pension devraient accepter de rembourser la province qui verse les prestations, en proportion des cotisations payées, soit que lesdites provinces acceptent de payer à la province versant les prestations une somme appropriée à titre de forfait. (La première de ces formules est celle qui a été adoptée par les régimes canadien et québécois.) Il faudrait donc que chaque régime provincial ait un dossier sur chaque personne qui, à un moment ou à un autre, lui a versé des contributions. Il faudrait de plus que chaque régime provincial ait des accords de réciprocité avec chacun des

pension of a person who had at one time been a contributor. The cost and the complexity of preserving and administering such arrangements would mount geometrically as the number of pension plans increased. To illustrate: if 5 provincial plans existed there would be 10 interprovincial agreements; if 10 provincial pension plans existed, 45 interprovincial agreements would be required.⁷⁷ But even these arrangements—such as those which exist between the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan—would be feasible only if the retirement benefits were virtually identical. If, over time, the pressure to increase benefits relative to contributions were to prevail in one jurisdiction compared with others, the reciprocal arrangements would break down.

It may be argued that this is an improbable result—that every provincial government would always recognize the necessity of maintaining uniform retirement pension benefits across Canada. This may be so. But it is also possible that differing provincial priorities might emerge as they have in the past—for example, the priority the provinces attach to income security has varied; their social insurance benefits have varied; their propensity to tax their citizens has varied; and their needs for capital have varied. And the larger the number of provincial pension plans the greater the possibility that such differences might develop.

It should be noted, too, that there are some social goals which can be accomplished in a nation-wide retirement insurance plan, which cannot be achieved under separate provincial plans. First, it is possible in a country-wide plan to have those provinces which have a disproportionately large number of working-age people, relative to older people, “subsidize” the other provinces where there is a disproportionately large number of people over 65 years of age. The insurance premiums, in other words, can be based upon the number of people in the labour force across Canada, rather than on the number in the labour force in each province. Secondly, it is possible in a country-wide plan to provide a “basic pension” to every person regardless of his past contributions to the insurance fund, as is now the case with respect to the “basic component” of the survivors’ and disability pensions under the Canada and Quebec Pension Plans. Thirdly, it is possible to structure the contribution rates in such a way as to require relatively higher contributions from higher income as opposed to lower income people, as is now accomplished in the Canada and Quebec Pension Plans by the exemption of the first \$600 of earnings. In a country where higher and lower income regions are to be found, this means in effect that the regions which have more people with higher incomes may “subsidize” those which

⁷⁷ Each province would have an agreement with each of the other provinces: arithmetically this would result in the number of agreements noted in the text.

autres régimes, prévoyant qu'il verserait sa part des prestations accordées à toutes les personnes qui ont contribué à sa caisse. Le coût et la complexité administrative de ces accords augmenterait en proportion géométrique de l'augmentation du nombre de régimes provinciaux. Pour cinq régimes provinciaux, il faudrait dix accords interprovinciaux; s'il devait y avoir dix régimes provinciaux, il en faudrait quarante-cinq.⁷⁷ Mais, même les accords auxquels nous avons fait allusion, qui ressemblent à ceux qui existent actuellement entre le régime des rentes du Canada et celui du Québec, ne seraient possibles que si les prestations étaient à peu près identiques. Avec le temps, si les pressions pour une augmentation des prestations (relativement aux cotisations) avaient plus de succès dans une province que dans une autre, les accords de réciprocité deviendraient caducs.

On peut soutenir qu'il s'agit là d'un résultat improbable et que les gouvernements provinciaux seront toujours conscients de la nécessité de préserver l'uniformité des prestations de retraite d'un bout à l'autre du pays. Il se peut que ce soit vrai. Mais, il se peut aussi que des priorités provinciales différentes soient mises de l'avant, comme c'est arrivé par le passé. Par exemple, la priorité accordée à la sécurité du revenu a varié d'une province à l'autre. Il en a été de même des prestations d'assurance-sociale, du niveau de l'imposition, et des besoins en capitaux. La probabilité de telles différences augmente avec le nombre de régimes de rentes provinciaux.

Il faut aussi noter que certains des buts sociaux qu'il est possible d'atteindre au moyen d'un régime d'assurance-retraite national ne pourraient être atteints par l'entremise de régimes provinciaux. Premièrement, dans un régime national les provinces qui ont un nombre plus élevé de personnes sur le marché du travail, par rapport au nombre des retraités, peuvent «subventionner» les provinces où il y a un nombre trop élevé de personnes ayant atteint 65 ans. En d'autres mots, les primes d'assurance peuvent être fondées sur le total de la force ouvrière canadienne, plutôt que sur le seul nombre de personnes travaillant dans une province. Deuxièmement, un régime national permet de fournir une «pension de base» à chacun, quelles que soient les cotisations qu'il a versées à la caisse d'assurance, comme c'est le cas à l'heure actuelle pour ce qui est de l'«élément de base» des pensions aux survivants et aux invalides consenties en vertu des régimes de rentes du Canada et du Québec. Troisièmement, il est possible d'établir un barème des taux de cotisation qui s'adapte à la situation financière des citoyens: c'est-à-dire que les personnes disposant de revenus élevés versent proportionnellement des cotisations plus fortes que les personnes moins favorisées, comme cela se fait à l'heure actuelle dans le cadre des régimes de rentes du Canada et du Québec grâce à l'exemption de la première tranche de revenu égale à \$600.

⁷⁷ Chaque province aurait une entente avec chacune des autres provinces, ce qui donnerait le nombre qui est mentionné dans le texte.

have more lower income people. Such "internal subsidies" would not be possible in purely provincial plans.

The question, then, is how best to maintain uniform and equitable retirement pension plans across the country, given the existence at present of one provincial plan, and the present constitutional right of the other provinces to establish their own plans. It seems to us that, in the light of our history, the best solution is not to suggest the removal of provincial jurisdiction in this field, but rather to place the Parliament of Canada in a position where it can assure the availability of public retirement insurance to all Canadians on an equal basis, regardless of the part of the country in which they may live. The appropriateness of this proposal lies, of course, in the fact that Parliament, having been elected by all Canadians, is uniquely able to represent their interests as residents of the country as a whole.

Probably the best way of achieving this goal would be to make Parliament's power to establish retirement insurance plans paramount. This would mean, if one is to judge from past judicial decisions in respect of the doctrine of paramountcy, that if the provisions of a provincial pension law were to conflict with those of a federal law—that is to say, the citizen simply could not comply with both laws because they were contradictory—then the law of Parliament would prevail. This would not automatically require the contribution rates and benefit schedules of provincial plans to be harmonized with those of a federal plan, but it would have the effect of establishing, constitutionally, the capacity of the Parliament of Canada, in extreme cases, to protect the citizen against the sort of chaos in retirement insurance plans which has been described above. The alternative would be either to eliminate provincial jurisdiction, or to rely upon the willingness of the smaller provinces to accept the leadership of one of the larger provinces in the development of a plan—in terms both of contribution rates and of benefits—which the other provinces would be prepared to accept.

The Government of Canada has concluded that the best course would be to put Parliament in a position to provide leadership in the field of public retirement insurance. For this purpose Parliament and the provincial legislatures ought to continue to have concurrent powers in respect of public retirement insurance and associated benefits, but Parliament's powers should be paramount (in the case of conflicts between federal and provincial plans the federal plan would prevail).

Other forms of Income Insurance. Income insurance in respect of unemployment, accident and retirement are the principal public income insurance schemes known to Canadians today. It would be hazardous to predict

Dans un pays où il existe des régions où le revenu est plus ou moins élevé, ceci veut dire que les régions qui ont une population mieux payée vont «subventionner» celles qui ont une population moins bien payée. Des «subventions internes» de ce type ne seraient pas possibles par l'entremise de régimes purement provinciaux.

La question est donc la suivante: comment peut-on assurer au mieux l'uniformité des régimes de rentes d'un bout à l'autre du pays, étant donné l'existence d'un régime provincial et le droit constitutionnel de toutes les provinces de créer leur propre régime? A notre avis, toute notre histoire démontre que la meilleure solution ne réside pas dans l'élimination de la compétence provinciale dans ce domaine mais bien dans une formule qui permettra au Parlement de garantir à chaque canadien un régime public d'assurance-retraite sur une base équivalente, quelle que soit leur province de résidence. Cette proposition se justifie facilement si l'on se rappelle que le Parlement, qui est élu au suffrage universel de tous les canadiens, est le mieux placé pour représenter leurs intérêts en tant que résidents du Canada tout entier.

Il est probable que la meilleure façon d'atteindre cet objectif est d'accorder la primauté dans ce domaine au Parlement canadien. Si l'on se rapporte aux précédents judiciaires au sujet de la doctrine de la primauté, ceci voudrait dire que chaque fois que les dispositions d'une loi provinciale dans le domaine des rentes seraient en conflit avec la loi fédérale (au sens que le citoyen ne pourrait se conformer aux deux lois parce que contradictoires), la loi fédérale aurait préséance. Ceci ne veut pas dire que les taux de cotisation et les tables de prestation provinciaux devraient automatiquement se conformer à ceux du régime fédéral, mais bien que le Parlement du Canada aurait, constitutionnellement, les pouvoirs nécessaires pour protéger le citoyen, dans des cas extrêmes, contre la possibilité d'un chaos dans les régimes d'assurance-retraite, situation à laquelle nous avons fait allusion. L'autre possibilité serait l'élimination pure et simple de la compétence provinciale, ou la situation où les petites provinces seraient prêtes à accepter le leadership d'une des grandes provinces dans l'élaboration de leur régime (contributions et prestations), régime qui serait acceptable aux autres provinces.

Le gouvernement du Canada a conclu qu'il serait préférable que le Parlement soit en mesure d'assumer le leadership en matière d'assurance-retraite publique. A cette fin, le Parlement et les assemblées législatives devraient continuer à avoir compétence de façon concurrente en ce qui concerne l'assurance-retraite publique et les prestations connexes, mais le Parlement devrait jouir de la primauté (en cas de conflit entre le régime fédéral et les régimes provinciaux, le régime fédéral prévaudrait).

Autres formes d'assurance-revenu. Les assurances-revenu en matière de chômage, d'accident et de retraite sont les principaux régimes publics d'assurance-revenu connus des canadiens aujourd'hui. Il serait risqué de

what other forms of income insurance might be developed, but it is suggested that the generalization which has emerged from an examination of the known plans might reasonably be applied. It is this:

Because income insurance schemes generally are substitutable for income support measures, or vice versa, there seems to be no compelling reason for suggesting that the relative jurisdiction of Parliament and the provinces should be different in the two cases. Thus Parliament ought to have concurrent jurisdiction with respect of income insurance measures, analogous to the equal powers it now has and would continue to have to make income support payments to persons. The exceptions would be those noted above.

Federal Proposals. The tentative proposals of the Government of Canada in respect of income insurance can be summarized in this generalization:

Parliament and the provincial legislatures ought to have concurrent powers in respect of public income insurance, except that

- (1) unemployment insurance ought to remain a matter of exclusive federal jurisdiction;*
- (2) workmen's compensation ought to remain a matter of exclusive provincial jurisdiction; and*
- (3) in respect of retirement insurance and associated benefits Parliament's powers ought to be paramount.*

This proposal, it will be seen, would give Parliament concurrent powers in respect of new income insurance measures, where the provincial legislatures now have exclusive jurisdiction, and the question of paramourcy in respect of retirement insurance would be settled in favour of Parliament.

Social Services. It was suggested at the outset of this paper that there is an important difference between social services—health and welfare services—and income security. The latter is designed, in essence, to put money into the hands of individuals and families when they need it, whether their needs are occasioned by unemployment, disability, retirement from the labour force, or by any other reason. Income security payments, in short, are not contingent upon the regulation or influence by governments of social or family institutions. But health and welfare services usually are. As we noted at the beginning of this paper social services include preventive and curative health and welfare measures, which necessarily involve the operation of clinics and hospitals, the regulation of these and other institutions, the regulation, training and employment of professional personnel, and the provision of care and

prédire quelles autres formes pourrait prendre l'assurance-revenu, mais nous pensons que la généralisation qui ressort d'un examen des régimes connus pourrait raisonnablement s'appliquer ici. La voici :

Étant donné que les régimes d'assurance-revenu peuvent généralement se substituer aux mesures de soutien du revenu, ou vice versa, il semble que rien n'oblige à penser que la compétence relative du Parlement canadien et des provinces devrait être différente dans les deux cas. Donc, le Parlement canadien devrait avoir, en ce qui concerne les mesures d'assurance-revenu, des compétences concurrentes analogues aux compétences égales qu'il a actuellement et qu'il continuerait d'avoir pour effectuer des versements de soutien du revenu directement aux bénéficiaires. Les exceptions seraient celles qui sont mentionnées ci-dessus.

Propositions fédérales. Les propositions conditionnelles du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'assurance-revenu peuvent se résumer dans la généralisation suivante :

Le Parlement canadien et les législatures provinciales devraient avoir des compétences concurrentes en matière d'assurance-revenu, excepté que :

- (1) l'assurance-chômage devrait continuer à faire partie de la compétence fédérale exclusive;*
- (2) l'indemnisation des accidentés du travail devrait continuer à faire partie de la compétence provinciale exclusive; et*
- (3) en ce qui concerne l'assurance-retraite et les prestations connexes, les pouvoirs du Parlement canadien devraient prévaloir.*

Nous verrons que cette proposition donnerait au Parlement des compétences concurrentes en ce qui concerne les nouvelles mesures d'assurance-revenu, là où les législatures provinciales ont maintenant compétence exclusive, et la question de la prévalence en matière d'assurance-retraite serait réglée en faveur du Parlement.

Services sociaux. Au début de ce document de travail, nous avons dit qu'à notre avis il y a une différence importante entre les services sociaux—services de santé et de bien-être—et la sécurité du revenu. Cette dernière vise essentiellement à procurer de l'argent aux personnes et aux familles lorsqu'elles en ont besoin, que ce soit à cause de chômage, d'invalidité, du fait qu'elles ont quitté le marché du travail ou de toute autre raison. Bref, les versements de sécurité du revenu ne dépendent pas de la réglementation des institutions sociales ou familiales par les gouvernements ni de l'influence des gouvernements sur ces institutions. Mais les services de santé et de bien-être en dépendent habituellement. Comme nous l'avons indiqué au début de ce document de travail, les services sociaux comprennent les mesures préventives et curatives en matière de santé et de bien-être, ce qui implique néces-

counselling (case work) services to individuals and families.⁷⁸ It is this distinction which has brought the Government of Canada to propose a different distribution of powers in respect of income security on the one hand, and social services on the other. Some elaboration of what is involved in the provision of health and welfare services may serve to clarify this point.

The Provision of Care to Persons. The provision of care to persons involves such programmes as child welfare, including adoption services and sometimes custodial care; the care of the disabled and the aged, including again custodial and institutional care; the hospitalization and treatment of the mentally ill; the provision of preventive health services of various kinds, including immunization, diagnostic, and child and maternal clinics; rehabilitation clinics; and special measures right down to home care facilities.

What is involved in providing these services is first, the determination of what services are required in the community; secondly, a decision as to how the services ought to be provided, given the customs and traditions of the particular social milieu; thirdly, the provision and operation of institutional, clinical or custodial facilities where they are required; and fourthly, the employment and direction of professional personnel and supporting staff. In all of this a knowledge of the local communities and their needs, and a capacity to adapt public programmes to these needs, are fundamental. It is the view of the Government of Canada that this adaptation of health and welfare services to the needs of the local community is more readily achieved by smaller, or regional governments than by larger, national ones.

The Counselling of Persons similarly involves a close relationship between government and the local community—in this case the family itself. Here we are speaking of social and family welfare services including personal and family guidance, marriage counselling, advice to foster and adopting parents, and personal assistance to persons in need of physical or psychological rehabilitation. On the health side we are speaking of counselling services associated with medical and para-medical care, including preventive, curative and rehabilitative.⁷⁹

Again, what is involved in providing these services is the determination of what services are required by the community and by individual families,

⁷⁸ See pp. 14 and 16, *supra*.

⁷⁹ See pp. 14, 16 and 18, *supra*.

sairement le fonctionnement des cliniques et des hôpitaux, la réglementation de ces établissements et d'autres institutions, la réglementation, la formation et le placement des cadres professionnels, et la fourniture de services de soins et de consultation (cas individuels ou «casework») aux individus et aux familles.⁷⁸ C'est cette distinction qui a amené le gouvernement du Canada à proposer une répartition différente des compétences en matière de sécurité du revenu d'une part et en matière de services sociaux de l'autre. Il serait peut-être bon que nous nous étendions un peu, pour rendre la chose plus claire, sur ce qu'implique la fourniture des services de santé et de bien-être.

Les soins dispensés aux personnes. Des soins sont dispensés aux personnes aux termes de programmes tels que les suivants: le bien-être de l'enfance, comprenant des services d'adoption et parfois des services de garde; les soins aux invalides et aux personnes âgées, comprenant également des services de garde et de soins en établissement; l'hospitalisation et le traitement des malades mentaux, la fourniture de services d'hygiène préventive de divers genres, comprenant des cliniques d'immunisation, de diagnostic, d'hygiène maternelle et infantile et de réadaptation; et les mesures spéciales allant jusqu'aux services de soins à domicile.

La fourniture de ces services implique tout d'abord la détermination des services dont la collectivité a besoin; deuxièmement, une décision sur la façon dont les services doivent être dispensés, compte tenu des coutumes et traditions du milieu social en question; troisièmement, la fourniture et la gestion des locaux et du matériel nécessaires aux services d'établissement, de clinique ou de garde là où il y en a besoin; et quatrièmement, l'emploi et la direction du personnel professionnel et du personnel de soutien. Pour tout cela, la connaissance des collectivités locales et de leurs besoins, ainsi que la capacité d'adapter des programmes publics à ces besoins, sont essentielles. Le gouvernement du Canada estime que cette adaptation des services de santé et de bien-être aux besoins de la collectivité locale est plus facile à réaliser pour de petits gouvernements, comme les gouvernements régionaux, que pour de grands gouvernements, comme les gouvernements nationaux.

La consultation personnelle implique également des relations étroites entre le gouvernement et la collectivité locale—et même, dans ce cas, la famille. Il s'agit ici de services de bien-être social et familial comprenant l'orientation personnelle et familiale, la consultation matrimoniale, les conseils aux parents nourriciers et aux parents adoptifs et l'aide individuelle aux personnes ayant besoin de réadaptation physique ou psychologique. En matière de santé, il s'agit de services de consultation associés aux soins médicaux et paramédicaux, comprenant des services de prévention, de cure et de réadaptation.⁷⁹

Ici encore, la fourniture de ces services implique la détermination des services dont la collectivité et les familles ont besoin et de la façon dont ils

⁷⁸ Voir pp. 15 et 17, *supra*.

⁷⁹ Voir pp. 15, 17 et 19, *supra*.

and how they ought to be provided given the community milieu and the nature of the family's problems. It is the view of the Government of Canada that the adaptation of these services, too, to local and family needs, will more readily be achieved by regional than by national governments.

The Regulation of Institutions and the Regulation and Training of Professional Personnel. A third element of social services, beyond the provision of care and counselling to persons, is the regulation of institutions and the regulation and training of professional personnel. This will already have become apparent in what has been said, but some examples in the health field might be helpful. When the state assumes responsibility for the health of its citizens, it must address itself to a number of institutional questions. How many hospitals and doctors are required? What should their geographic distribution be, and how should that distribution be achieved? What should the standards of hospital care be—the number of hours of nursing care per patient day, the radiological and laboratory services provided, etc? What should the structure of the health and welfare professions be—for example, the proportion of para-medical staff to medical personnel? What should the supply of doctors and other professional personnel be, who should regulate it, and who should be responsible for training? If the state operates health insurance plans, how should medical and hospital accounts be assessed in order to control abuses and costs?

These questions illustrate the extent to which local institutions and professional personnel are involved in the provision of social services. *The Government of Canada would have no wish to become engaged in the regulation of such institutions and professions.*

The Local vs. the National Interest. It must be acknowledged, at the same time, that there are national dimensions to many aspects of social services. Large elements of the work of the health and welfare professions and institutions, for example, are based upon national and even international research and technology. The functioning of these institutions and professions should be such as to facilitate the interprovincial transmission and use of such information. Professional personnel are highly mobile: they may seek over their working lives to practise their profession in more than one province, either as a matter of personal preference or because of differences in the demand for and supply of professional personnel in the several provinces (this being less true in respect of francophones than anglophones, of course). Again, it can be seen that the training and licensing provisions of different provinces have an interprovincial significance.

doivent être fournis compte tenu du milieu et de la nature des problèmes familiaux. Le gouvernement du Canada estime que, dans ce cas également, l'adaptation de ces services aux besoins locaux et familiaux est plus facile à réaliser pour des gouvernements régionaux que pour des gouvernements nationaux.

La réglementation des institutions et la réglementation et la formation des cadres professionnels. Outre la fourniture de soins et de conseils aux personnes, les services sociaux comportent un troisième élément qui est la réglementation des établissements et la réglementation et la formation des cadres professionnels. Cela ressort déjà de ce que nous avons dit, mais il peut être utile de donner quelques exemples en matière de santé. Lorsque l'État assume la responsabilité de la santé de ses citoyens, il est amené à se poser un certain nombre de questions au sujet des établissements. De combien d'hôpitaux et de médecins a-t-on besoin? Quelle devrait être leur répartition géographique et comment devrait se faire cette répartition? Quelles devraient être les normes des soins hospitaliers—le nombre d'heures de soins infirmiers par journée de malade, les services de radiologie et de laboratoire à fournir, etc.? Quelle devrait être l'organisation des professions de la santé et du bien-être—par exemple, la proportion du personnel paramédical par rapport au personnel médical? Combien de médecins et d'autres professionnels devrait-on avoir, qui devrait réglementer leur nombre et de qui devrait relever leur formation professionnelle? Si l'État gère des régimes d'assurance santé, comment devraient être établis les comptes de frais médicaux et hospitaliers pour permettre d'empêcher les abus et de réduire les frais?

Ces questions montrent toute l'étendue de la participation des établissements locaux et des cadres professionnels aux services sociaux. *Le gouvernement du Canada ne serait nullement désireux d'être amené à s'occuper de la réglementation de ces institutions et professions.*

L'intérêt local et l'intérêt national. Il faut reconnaître en même temps que bien des aspects des services sociaux ont une portée nationale. Une bonne part du travail des professions et institutions de la santé et du bien-être est fondée sur la recherche et la technologie nationales et même internationales. Le mode de fonctionnement de ces institutions et professions devrait faciliter la transmission et l'utilisation interprovinciales des renseignements en matière de recherche et de technologie. Les cadres professionnels sont extrêmement mobiles: ils peuvent, au cours de leur période d'activité professionnelle, vouloir exercer leur profession dans plus d'une province, soit par préférence personnelle, soit à cause de différences entre les provinces quant à l'offre et à la demande de cadres professionnels (ceci étant évidemment moins vrai pour les francophones que pour les anglophones). Ici encore, on peut voir que les dispositions prises par les diverses provinces en ce qui concerne la formation des cadres professionnels et l'autorisation d'exercer leurs professions ont une importance interprovinciale.

The national interest in certain social services can also be seen from the vantage point of the beneficiary. If social services are to be equalized across Canada this means, for the individual Canadian, for example, that hospitals everywhere ought to meet certain minimum standards. It is for this reason that national bodies have been developed in the health field for the purpose of setting standards for, and “accrediting” hospitals. Moreover, the mobility of Canadians as between provinces is affected by the standards of social services—as of other public services—offered by the several provinces. And it is affected too by the ability of the individual Canadian to qualify immediately for the social services of a prospective new province of residence. This is particularly important for low income families. And it is important, too, to the economy as a whole. For if the social services of any province are inadequate the numbers of people remaining on social aid rolls will increase, and the Canadian community as a whole will eventually be called upon to pay the economic cost.

It is because there can be a national interest in provincial government programmes that the Government of Canada argued, in *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, that there ought to be some mechanism for achieving the adaptation of such programmes to recognized national needs. This is not a matter, we suggested, of transferring whole programmes into federal jurisdiction: there will always be programmes which are largely of provincial concern, but in respect of which there is an element of national interest. Rather it is a matter of determining when there is a legitimate Canada-wide concern in respect of measures which are and ought to remain within provincial jurisdiction, and of deciding how provincial governments ought to be compensated for the cost, in terms either of priorities or of financial outlays, of adapting their programmes to meet the agreed national objective. Our proposal, in short, was that in such situations the Parliament of Canada ought to employ its power to make conditional grants to the provinces. It was further proposed that there ought to be a broad federal-provincial consensus before conditional grants were used for the purpose of adapting particular provincial programmes to meet a country-wide concern, and also that the people of any province whose legislature decided not to participate in a general shared-cost programme ought not to suffer a “fiscal penalty” (that is, “taxation without benefit”).⁸⁰

This is how the Government of Canada would propose that the national interest in social services ought to be expressed. We do not believe it should be expressed by giving Parliament power to legislate or regulate in these fields.

⁸⁰ *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*, pp. 20-36.

On peut également considérer l'intérêt national que présentent certains services sociaux du point de vue du bénéficiaire. L'égalisation des services sociaux dans tout le Canada signifie, pour le citoyen canadien, que les hôpitaux par exemple devraient satisfaire partout à certaines normes minimales. C'est la raison pour laquelle ont été créés, dans le domaine de la santé, des organismes nationaux chargés d'établir les normes hospitalières et «d'accréditer» les hôpitaux. En outre, la mobilité des canadiens dépend, d'une province à l'autre, des normes des services sociaux—ainsi que de celles des autres services publics—qui sont offerts par les provinces en question. Elle dépend également de la possibilité, pour l'individu, d'être immédiatement admis au bénéfice des services sociaux d'une province où il envisage d'aller résider. Cela est particulièrement important pour les familles à faible revenu et c'est important également pour l'ensemble de l'économie. Car si les services sociaux d'une province sont insuffisants, le nombre de personnes restant inscrites aux registres de l'aide sociale augmentera, et c'est l'ensemble de la collectivité canadienne qui en fera éventuellement les frais.

C'est parce que les programmes des gouvernements provinciaux peuvent présenter un intérêt national que le gouvernement du Canada a soutenu, dans *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, qu'il devrait y avoir un mécanisme permettant d'adapter ces programmes aux besoins nationaux reconnus. Il ne s'agit pas, avons-nous dit, de transférer des programmes entiers dans le domaine de la compétence fédérale: il y aura toujours des programmes qui seront en grande partie d'intérêt provincial, mais qui comporteront un élément d'intérêt national. Il s'agit plutôt de déterminer quand des mesures qui sont et devraient rester de la compétence provinciale présentent un intérêt national légitime, et de décider comment les gouvernements provinciaux devraient être indemnisés, par l'attribution de priorités ou de sommes d'argent, pour les frais d'adaptation de leurs programmes à l'objectif national convenu. Bref, nous avons proposé que, dans de telles situations, le Parlement du Canada utilise son pouvoir d'accorder des subventions conditionnelles aux provinces. Nous avons en outre proposé qu'on exige un accord général entre le gouvernement fédéral et les provinces avant d'utiliser des subventions conditionnelles aux fins d'adapter certains programmes provinciaux à des normes nationales, et également que les gens de toute province dont la législature a décidé de ne pas participer à un programme général à frais partagés n'aient pas à supporter une «pénalisation fiscale» (c'est-à-dire une «imposition sans contrepartie»).⁸⁰

Voici comment le gouvernement du Canada proposerait que soit exprimé l'intérêt national en matière de services sociaux. Nous ne pensons pas qu'on devrait l'exprimer en donnant au Parlement canadien le pouvoir de légiférer ou de réglementer dans ces domaines.

⁸⁰ *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, pp. 21 à 37.

Medical and Hospital Insurance. The rationale for this position can most easily be seen by examining its application to the field of hospital and medical care insurance.

The operation of medical and hospital insurance plans involves, inevitably, the exercise of precisely the legislative powers we have been discussing—the regulation of health institutions, the training and licensing of professional personnel, and sometimes the direct provision by government employees of care and counselling to persons.

There are, however, three important aspects of health insurance which are national in character, and therefore warrant concern. The first of these has to do with equal opportunity for individual Canadians. Equal opportunity involves not only questions of income and income security, but also the availability of essential public services such as health services. It follows that some mechanism ought to exist to provide for the equalization of the medical and hospital services available to individual Canadians.

There are four ways of accomplishing this. One is through unconditional federal equalization payments to the provinces, leaving to them the responsibility for operating such health insurance plans as may be established to make health services more equally available to all citizens. This has been the usual approach in Canada in respect of provincial public services generally. The payment of equalization to the lower income provinces does not, however, ensure similar standards in the health care provided across Canada, since the provinces are free to use the equalization payments for whatever functions of government they choose.

The second mechanism for equalizing the medical and hospital services available to Canadians—one which does give greater assurance of similar programmes for health care across Canada—is the conditional federal grant. This mechanism, as we have said, has the effect of persuading the provinces to establish relatively uniform health insurance plans across Canada. This approach would imply that Parliament ought to retain its spending power, as provided above.

The third mechanism for equalizing medical and hospital services would be for the Parliament of Canada itself to operate a health insurance plan, but one involving taxes and payments only. Parliament could, in other words, tax citizens generally and make payments on their behalf to hospitals and to professional people—that is to say it would use its power to make payments to persons. The use of this simple mechanism, however, would not enable Parliament to exercise jurisdiction over the most important elements of medical and hospital services, namely, the provision of the appropriate num-

Assurance-médicale et assurance-hospitalisation. La meilleure façon de voir le raisonnement sur lequel se fonde cette prise de position consiste à examiner son application au domaine de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-médicale.

La gestion de régimes d'assurance-médicale et d'assurance-hospitalisation implique inévitablement l'exercice de ces compétences législatives mêmes dont nous venons de parler—la réglementation des établissements de santé, la formation des cadres professionnels et l'autorisation d'exercer leurs professions, et parfois la fourniture directe, par des fonctionnaires, de soins et de consultations aux personnes.

Il y a cependant trois aspects importants de l'assurance santé qui ont un caractère national et qui, en conséquence, méritent d'être considérés. Il s'agit d'abord des perspectives d'avenir égales pour tous les canadiens. L'égalité de ces perspectives impliquent non seulement les questions de revenu et de sécurité du revenu mais aussi la disponibilité de services publics essentiels comme les services de santé. Il s'ensuit qu'on devrait avoir un mécanisme quelconque pour répartir équitablement les services médicaux et hospitaliers mis à la disposition des canadiens.

Il y a quatre façons d'y parvenir. La première consiste à faire des versements fédéraux inconditionnels de péréquation aux provinces, en laissant à ces dernières la responsabilité de gérer les régimes d'assurance santé qui peuvent être établis pour répartir plus équitablement les services de santé mis à la disposition de tous les citoyens. C'est le système qui a été habituellement appliqué au Canada en ce qui concerne les services publics provinciaux en général. Les versements de péréquation aux provinces à faible revenu n'assurent toutefois pas la similitude des normes des soins de santé dispensés dans tout le Canada, car les provinces sont libres d'affecter les fonds de péréquation aux fonctions gouvernementales de leur choix.

Le second mécanisme d'égalisation des services médicaux et hospitaliers mis à la disposition des canadiens—mécanisme qui donne une meilleure assurance que les programmes de santé seront analogues dans tout le Canada—est l'attribution de subventions fédérales conditionnelles. Comme nous l'avons dit, il a pour effet de persuader les provinces d'établir des régimes d'assurance santé relativement uniformes dans tout le Canada. Cette méthode impliquerait la conservation, par le Parlement canadien, de son pouvoir de dépenser, comme prévu ci-dessus.

Le troisième mécanisme d'égalisation des services médicaux et hospitaliers serait la gestion, par le Parlement du Canada lui-même, d'un régime d'assurance santé, régime qui ne comporterait que des impôts et des versements. Le Parlement pourrait, en d'autres termes, imposer les citoyens en général et faire, pour leur compte, des versements aux hôpitaux et aux cadres professionnels—c'est-à-dire qu'il se servirait de son pouvoir de faire des versements aux personnes. Cependant, l'utilisation de ce mécanisme simple ne permettrait pas au Parlement d'exercer son contrôle sur les éléments les

ber and kind of hospital beds, the supply and training of professional personnel, the aggregate costs of medical and hospital services, etc. These controls are such an integral part of health insurance schemes that the operation of such schemes would seem to require not only the power to make payments to persons and institutions, but also the power to legislate and to regulate in this field.

The fourth mechanism for equalizing medical and hospital services, therefore, would be to give to the Parliament of Canada concurrent legislative powers in this field. This would have the result of enabling Parliament to regulate the institutions and professions involved in the provision of health services—a result which the Government of Canada does not consider to be desirable.

The conclusion of the Government of Canada, then, is that health insurance ought to remain a matter of exclusive provincial jurisdiction, subject to the use of the spending power of Parliament, as proposed above, for the purpose of bringing about an adaptation of provincial programmes to meet agreed national needs.

There is a second aspect of provincial health insurance programmes, however, and indeed of provincial social assistance programmes, which does, in our view, warrant an unrestricted power of Parliament to make conditional grants. It is the "portability of benefits". It is generally agreed that it is in the national interest that the right of the individual citizen to health insurance benefits should not terminate at the provincial border. There are provinces, however, where the net in-migration of people from other provinces is sufficiently large that the immediate provision of health insurance benefits to them (or social assistance benefits) becomes costly, in relation to the costs borne by other provinces. The Government of Canada ought to be free, in our view, to make grants to such provinces on condition that they provide benefits to new residents within a prescribed period of time. The proposals in the Spending Power paper have been constructed to permit such grants. (There would be no limit on Parliament's power to make conditional grants to selected provinces for special purposes.) Moreover, any possible constitutional guarantee of the freedom of movement of goods, persons and ideas, might well have a bearing on any provincial regulation which discriminated against newly arrived residents.

The third aspect of health insurance which transcends provincial boundaries is the research and technology which is such an important part of health care. Here again the Government of Canada believes that Parliament

plus importants des services médicaux et hospitaliers, à savoir sur la fourniture du nombre approprié de lits d'hôpital de chacune des catégories nécessaires, sur la fourniture et la formation de cadres professionnels, sur l'ensemble des frais des services médicaux et hospitaliers, etc. Ces contrôles font tellement partie intégrante des régimes d'assurance santé que la gestion de ces régimes semblerait exiger non seulement la compétence de faire des versements directs à des personnes et des établissements, mais aussi la compétence de légiférer dans ce domaine et de le réglementer.

Le quatrième mécanisme d'égalisation des services médicaux et hospitaliers consisterait donc à donner au Parlement du Canada des compétences législatives concurrentes dans ce domaine. Cela aurait pour résultat de permettre au Parlement de réglementer les institutions et les professions qui contribuent aux services de santé—résultat que le gouvernement du Canada ne juge pas souhaitable.

Le gouvernement du Canada en a donc conclu que l'assurance santé devrait continuer à faire partie de la compétence provinciale exclusive, sous réserve de l'utilisation du pouvoir de dépenser du Parlement canadien, comme nous l'avons proposé ci-dessus, aux fins de provoquer l'adaptation de programmes provinciaux à des besoins nationaux convenus.

Il y a cependant un second aspect des programmes provinciaux d'assurance santé et, en fait, des programmes provinciaux d'assistance sociale, qui justifie, à notre avis, l'attribution au Parlement du pouvoir intégral d'accorder des subventions conditionnelles. Il s'agit de la «transférabilité des prestations». On convient généralement qu'il est d'intérêt national que les gens ne perdent pas leurs droits aux prestations d'assurance santé lorsqu'ils quittent la province. Il y a cependant des provinces dans lesquelles le nombre des arrivées venant d'autres provinces est suffisamment supérieur au nombre des départs pour que la fourniture immédiate de prestations d'assurance santé (ou de prestations d'assistance sociale) aux nouveaux venus devienne coûteuse, par rapport aux frais supportés par les autres provinces. Le gouvernement du Canada devrait, à notre avis, être libre d'accorder des subventions à ces provinces à la condition qu'elles fournissent des prestations aux nouveaux résidents dans un délai prescrit. Les propositions faites dans le document sur le Pouvoir de dépenser ont été conçues pour permettre d'accorder de telles subventions. (Il n'y aurait pas de limite au pouvoir accordé au Parlement d'attribuer à certaines provinces déterminées des subventions conditionnelles pour des fins spéciales.) En outre, toute garantie constitutionnelle de la liberté de mouvement des marchandises, des personnes et des idées que l'on peut accorder pourrait bien avoir une incidence sur toute réglementation provinciale qui serait discriminatoire au détriment des résidents nouvellement arrivés.

Le troisième aspect de l'assurance santé pour lequel la province constitue un cadre trop étroit est celui de la recherche et de la technologie qui jouent un rôle si important dans ce domaine. Ici encore, le gouvernement du Canada

should have the power to act in the interest of Canadians generally. *We said in Federalism for the Future* that “an active federal role in the cultural and technological developments which so characterize the 20th century” was required,⁸¹ and this view will be expanded in future *Working Papers*.

Social Services in a Future Constitution. These are the considerations which have led the Government of Canada to conclude that responsibility for social services ought to remain a matter of exclusive provincial jurisdiction. This is subject to two provisos: first, that Parliament would retain the right to make conditional grants to the provinces wherever it was agreed that the national interest had come to attach to health and welfare programmes (per the proposals in *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*); and secondly, that the jurisdiction of Parliament arising out of other heads in the Constitution would remain unimpaired.⁸²

Income Security Measures involving the Provision of Social Services. A distinction has been drawn, thus far, between income security measures involving only the payment of pensions or allowances, and social services. But there are, and always will be, income security programmes which involve as an important ingredient the provision of selected health and welfare services. Probably the best example of such measures, today, is the social assistance programmes, administered by the provinces and financed jointly by them and the federal government under the Canada Assistance Plan. These programmes provide for the payment of allowances to individuals and families who establish their need for social aid, whether because of chronic un- or under-employment, or because of disability, or because of the insufficiency of general income support payments in relation to the cost of living.

The provision of health and welfare services is a part of these social assistance plans for two reasons. First, the determination of the “needs” of a family involves personal investigation by a social worker or a counsellor of some kind. Unlike the impersonal returns required in respect of family allowances or the old age security income supplement, it is necessary in the case of social aid to determine the family budget requirements of individual families—food, clothing, housing and other costs—and the income and liquid assets available to the family. Further, the social worker is expected to determine why the head of the family is not working or not earning a sufficient income, and to try to put him in a position where he would be able to provide

⁸¹ *Federalism for the Future*, p. 38.

⁸² See p. 64, *supra*.

pense que le Parlement devrait avoir le pouvoir d'agir dans l'intérêt des canadiens en général. *Nous avons dit, dans le document intitulé Le fédéralisme et l'avenir, qu'il fallait «un rôle actif du gouvernement fédéral dans les développements culturels et technologiques si caractéristiques du vingtième siècle,»*⁸¹ *et nous développerons ce point de vue dans de futurs documents de travail.*

Les services sociaux dans une future constitution. Ce sont là les considérations qui ont amené le gouvernement du Canada à conclure que la responsabilité des services sociaux devrait continuer à faire partie de la compétence provinciale exclusive, cela étant toutefois subordonné aux deux réserves suivantes: premièrement, que le Parlement conserve le droit d'accorder des subventions conditionnelles aux provinces chaque fois qu'il a été convenu que des programmes de santé et de bien-être revêtent un intérêt national (comme l'indiquent les propositions faites dans le document intitulé: *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*); et deuxièmement, que la compétence du Parlement en vertu d'autres dispositions de la Constitution demeure intacte.⁸²

Mesures de sécurité du revenu impliquant la fourniture de services sociaux.

On a jusqu'ici fait une distinction entre les mesures de sécurité du revenu ne comportant que le paiement de pensions ou d'allocations et les services sociaux. Mais il y a, et il y aura toujours, certains programmes de sécurité du revenu dont un élément important est la fourniture de services de santé et de bien-être particuliers. Le meilleur exemple d'une telle mesure appliquée de nos jours est probablement fourni par les programmes d'assistance sociale gérés par les provinces et financés conjointement par les provinces et par le gouvernement fédéral en vertu du régime d'assistance publique du Canada. Ces programmes prévoient le paiement d'allocations aux personnes et aux familles qui démontrent qu'elles ont besoin d'aide sociale, que ce soit par suite de chômage ou de sous-emploi chronique, ou par suite d'invalidité, ou encore par suite de l'insuffisance des versements de soutien général du revenu par rapport au coût de la vie.

La fourniture de services de santé et de bien-être fait partie de ces régimes d'assistance sociale pour deux raisons. Premièrement, la détermination des «besoins» d'une famille implique une enquête personnelle par un travailleur social ou un conseiller. Contrairement aux déclarations impersonnelles exigées pour les allocations familiales ou le supplément de revenu de la sécurité de la vieillesse, il est nécessaire, dans le cas de l'aide sociale, de déterminer les besoins des budgets familiaux de chaque famille considérée—nourriture, habillement, logement et autres frais—et le revenu ainsi que les liquidités dont la famille dispose. En outre, le travailleur social doit autant que possible déterminer pourquoi le chef de famille ne travaille pas

⁸¹ *Le fédéralisme et l'avenir*, p. 39.

⁸² Voir p. 65, *supra*.

adequately for his family. If he and his family have been on social aid for a prolonged period it is a matter of trying to find ways of "rehabilitating" him. This second aspect of social assistance programmes—the extent of the welfare counselling and social case work services which frequently are required—is the major reason for suggesting that such programmes involve an "important ingredient" of social services.

The constitutional problem, it will be seen, for these or similar programmes, is to determine when a particular income security programme which otherwise would fall under concurrent jurisdiction contains a sufficient ingredient of social services (as defined in this Paper) that it ought in its totality to fall under provincial jurisdiction. One possible approach would be to name in the Constitution particular programmes which fell into this category. But this degree of particularity is undesirable in a constitution, and would in any event provide no clear guide in respect of future programmes or programme changes.

For this reason the Government of Canada has concluded that this particular boundary line must be left to judicial interpretation. This indeed is one of the roles which Canada's courts ought to be expected to play in respect of the Constitution: to interpret the applicability of its general provisions to the new and unforeseen situations of the future. *Thus it would be for the courts to determine when an income security measure which might otherwise be within Parliament's powers contained a sufficient ingredient of social services (as defined in this Paper), over which the provinces have exclusive jurisdiction, that the whole measure was ultra vires of Parliament—that is, fell within the exclusive jurisdiction of the provinces.* Where this was determined to be the case, but where there was thought to be an element of national interest in the programme, Parliament could seek to use its power to make conditional grants to the provinces to persuade the provinces to adapt the programmes to the national needs (see, again, *Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament*).

The Proposals of the Government of Canada In Respect of Income Security and Social Services. *In summary, then, the Government of Canada is advancing the following tentative proposals with respect to income security and social services in a revised Constitution:*

- (1) *That the provincial legislatures ought to have exclusive jurisdiction over social services;*
- (2) *That Parliament and the provincial legislatures ought to have equal powers to make general income support payments to persons;*

ou ne gagne pas un revenu suffisant, et essayer de le mettre dans une situation qui lui permettrait de gagner suffisamment pour sa famille. Si lui et sa famille reçoivent depuis longtemps des secours de l'aide sociale, il s'agit d'essayer de trouver le moyen de le «réadapter». Ce second aspect des programmes d'assistance sociale—l'étendue de services de consultation du bien-être et de services sociaux consacrés aux cas individuels, qui sont fréquemment nécessaires—est la principale raison qui nous amène à suggérer que ces programmes comportent un «élément important» de services sociaux.

Le problème constitutionnel, semble-t-il, pour ces programmes ou des programmes analogues, consiste à déterminer quand un programme particulier de sécurité du revenu, qui relèverait autrement de la compétence concurrente des deux ordres de gouvernement, comporte un élément de services sociaux (comme les définit le présent document) suffisant pour justifier son inclusion dans le domaine de la compétence provinciale exclusive. On pourrait peut-être résoudre le problème en nommant dans la Constitution les programmes particuliers devant entrer dans cette catégorie. Mais des dispositions aussi détaillées sont indésirables dans une constitution et ne constitueraient pas, de toute façon, un guide clair en ce qui concerne les futurs programmes ou changements de programmes.

En conséquence, le gouvernement du Canada a conclu qu'il faut laisser aux tribunaux le soin de délimiter ce domaine. C'est en effet l'un des rôles qui devraient incomber aux tribunaux canadiens en matière constitutionnelle: interpréter l'applicabilité des dispositions générales de la Constitution aux situations nouvelles et imprévues de l'avenir. *Ainsi, il appartiendrait aux tribunaux de déterminer quand une mesure de sécurité du revenu qui pourrait autrement relever des pouvoirs du Parlement canadien comporte un élément de services sociaux (comme les définit le présent document), qui font partie de la compétence exclusive des provinces, suffisant pour que l'ensemble de la mesure constitue un excès de pouvoir de la part du Parlement canadien—c'est-à-dire, pour qu'elle relève de la compétence exclusive des provinces.* Lorsqu'un jugement en déciderait ainsi, mais qu'on estimerait que le programme comporte un élément d'intérêt national, le Parlement pourrait essayer d'utiliser son pouvoir d'accorder des subventions conditionnelles aux provinces pour les persuader d'adapter les programmes aux besoins nationaux (voir de nouveau le document intitulé: *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien.*)

Les propositions du gouvernement du Canada en matière de sécurité du revenu et de services sociaux. Donc, en résumé, le gouvernement du Canada soumet les propositions conditionnelles suivantes en ce qui concerne la sécurité du revenu et les services sociaux dans une constitution modifiée:

- (1) *Que les législatures provinciales aient compétence exclusive en matière de services sociaux;*
- (2) *Que le Parlement canadien et les législatures provinciales aient des pouvoirs égaux de faire directement aux bénéficiaires des versements de soutien général du revenu;*

- (3) *That Parliament and the provincial legislatures ought to have concurrent powers in respect of public income insurance measures, except that*
- (a) *unemployment insurance ought to fall under the exclusive jurisdiction of Parliament;*
 - (b) *workmen's compensation ought to fall under the exclusive jurisdiction of the provincial legislatures; and*
 - (c) *in respect of retirement insurance and associated benefits Parliament's powers ought to be paramount.*

Where an income security measure contains an ingredient of social services it would be for the courts to decide whether such services were a sufficiently important element of the measure that the whole measure ought to fall under provincial jurisdiction.

The qualifications which attach to these proposals should also be summarized:

- (1) *The proposals are tentative, and are subject to a distribution of powers which will ensure a strong federal government as well as strong provincial governments;*
- (2) *They are not meant to limit the jurisdiction of Parliament deriving from other specific heads of the Constitution;⁸³ and*
- (3) *They are based upon the definitions of income support, income insurance and social services employed in this Paper.*

It should also be made clear that the proposals in this paper, to the extent that they would alter in future the existing distribution of *legislative powers*, are not intended to prejudice existing *programmes*. It is intended that their effect should be prospective only, and that laws validly enacted in the past should continue in force at least until transitional measures have been agreed to by the Government of Canada and the governments of the provinces affected.

⁸³ *Ibid.*

(3) *Que le Parlement canadien et les législatures provinciales aient des pouvoirs concurrents en ce qui concerne les régimes publics d'assurance-revenu, mais cependant,*

- a) que l'assurance-chômage relève de la compétence exclusive du Parlement canadien;*
- b) que l'indemnisation des accidentés du travail relève de la compétence exclusive des législatures provinciales; et*
- c) en ce qui concerne l'assurance-retraite et les prestations connexes, que les pouvoirs du Parlement canadien soient prépondérants.*

Lorsqu'une mesure de sécurité du revenu comporterait un élément de services sociaux, il appartiendrait aux tribunaux de décider si ces services constituent un élément suffisamment important de la mesure pour que cette dernière relève intégralement de la compétence provinciale.

Il y a lieu de résumer également les réserves afférentes à ces propositions:

- (1) Les propositions sont conditionnelles, et sont subordonnées à une répartition des compétences qui assurera l'existence d'un gouvernement central fort ainsi que de gouvernements provinciaux forts;*
- (2) Elles ne visent pas à limiter la compétence conférée au Parlement canadien par d'autres dispositions particulières de la Constitution;⁸³ et*
- (3) Elles se fondent sur les définitions du soutien du revenu, de l'assurance-revenu et des services sociaux qui ont été adoptées dans le présent document de travail.*

Précisons également que les propositions faites dans ce document, dans la mesure où elles modifieraient à l'avenir la répartition actuelle des compétences législatives, ne visent pas à porter atteinte aux *programmes* existants. Nous entendons qu'elles ne puissent produire leurs effets que dans l'avenir, et que les lois valablement adoptées dans le passé restent en vigueur au moins jusqu'à ce que le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces en cause aient convenu de mesures provisoires.

⁸³ *Ibid.*

Appendix A

Income Security and Social Services and the Constitution of Canada

Reference has been made in the Working Paper to a number of constitutional provisions relevant to the question of legislative authority in the area of income support and social services—see, particularly, footnotes 10 to 24, and accompanying text.

The referred-to portions of sections 91 and 92, and sections 94A and 95, of the British North America Act, are set out below.

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

- 2. The Regulation of Trade and Commerce.
- 2A. Unemployment insurance.
- 7. Militia, Military and Naval Service, and Defence.
- 11. Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals.
- 24. Indians, and Lands reserved for the Indians.
- 25. Naturalization and Aliens.
- 27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.
- 28. The Establishment, Maintenance, and Management of Penitentiaries.

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

Appendice A

La sécurité du revenu et les services sociaux dans la Constitution du Canada

Le document de travail mentionne un certain nombre de dispositions constitutionnelles qui intéressent le problème de la compétence législative en matière de soutien des revenus et de services de bien-être social.—Voir en particulier les notes 10 à 24 et le texte joint.

Voici les extraits des articles 91 et 92, et 94A et 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique auxquels on a fait référence:

91. Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes plus haut employés dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition du présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

...

- 2. La réglementation des échanges et du commerce;
- 2A. L'assurance-chômage;
- 7. La milice, le service militaire et le service naval, ainsi que la défense;
- 11. La quarantaine; l'établissement et le maintien des hôpitaux de marine;
- 24. Les Indiens et les terres réservées aux Indiens;
- 25. La naturalisation et les aubains;
- 27. Le droit criminel, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle;
- 28. L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers;

Et aucune des matières ressortissant aux catégories de sujets énumérés au présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subject next hereinafter enumerated; that is to say,—

. . . .

6. The Establishment, Maintenance, and Management of Public and Reformatory Prisons in and for the Province.
7. The Establishment, Maintenance, and Management of Hospitals, Asylums, Charities, and Eleemosynary Institutions in and for the Province, other than Marine Hospitals.
8. Municipal Institutions in the Province.
13. Property and Civil Rights in the Province.
16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province

94A. The Parliament of Canada may make laws in relation to old age pensions and supplementary benefits, including survivors' and disability benefits irrespective of age, but no such law shall affect the operation of any law present or future of a provincial legislature in relation to any such matter.

95. In each Province the Legislature may make Laws in relation to Agriculture in the Province, and to Immigration into the Province; and it is hereby declared that the Parliament of Canada may from Time to Time make Laws in relation to Agriculture in all or any of the Provinces, and to Immigration into all or any of the Provinces; and any Law of the Legislature of a Province relative to Agriculture or to Immigration shall have effect in and for the Province as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada.

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer sur les matières entrant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

. . .

6. L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de correction dans la province;
7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine;
8. Les institutions municipales dans la province;
13. La propriété et les droits civils dans la province;
16. Généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

94A. Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris des prestations aux survivants et aux invalides sans égard à leur âge, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières.

95. La Législature de chaque province pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par les présentes déclaré que le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou l'une quelconque d'entre elles. Une loi de la Législature d'une province sur l'agriculture ou l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec l'une quelconque des lois du Parlement du Canada.

Appendix B

Table 1: Government Income Security Payments as Percentages of Total Income for Unattached Individuals,¹ Canada 1965

Income Group ²	Income Security Payments				Other Income	Total Income
	OAS	FA/YA	Other	Total		
	per cent					
1— 499	4.9 ³		13.6	18.5	81.5	100.0
500— 999	59.7		13.3	73.0	27.0	100.0
1,000— 1,499	32.6		11.7	44.3	55.7	100.0
1,500— 1,999	16.1		10.8	26.9	73.1	100.0
2,000— 2,499	6.1		3.1	9.2	90.8	100.0
2,500— 2,999	6.0		3.2	9.2	90.8	100.0
3,000— 3,499	2.4		0.8	3.2	96.8	100.0
3,500— 3,999	0.7		1.3	2.0	98.0	100.0
4,000— 4,499	0.5		1.1	1.6	98.4	100.0
4,500— 4,999	1.0		1.4	2.4	97.6	100.0
5,000— 5,499	0.4		0.4	0.8	99.2	100.0
5,500— 5,999	0.7		0.6	1.3	98.7	100.0
6,000— 6,499	—		0.7	0.7	99.3	100.0
6,500— 6,999	1.5		3.0	4.5	95.5	100.0
7,000— 7,999	—		—	—	100.0	100.0
8,000— 9,999	—		—	—	100.0	100.0
10,000—14,999	0.2		0.6	0.8	99.2	100.0
15,000—24,999	—		—	—	100.0	100.0
25,000—	2.2		—	2.2	97.8	100.0
Total	6.7		2.8	9.5	90.5	100.0

¹ This table is based on estimates derived from a sample survey conducted by the Dominion Bureau of Statistics. The data are, of course, subject to sampling error. Unattached individuals are persons living by themselves or rooming in a household where they are not related to other household members.

² Individuals with zero and negative income have been excluded.

³ Because the annual pension exceeds \$499 any payments in this income bracket would be partial pensions to new applicants.

SOURCE: Dominion Bureau of Statistics, Survey of Consumer Finances, 1966.

Appendice B

Tableau 1: Versements de sécurité du revenu effectués par le gouvernement, en pourcentages du revenu total pour les personnes n'habitant pas avec d'autres membres de leur famille,¹ au Canada, en 1965

Groupe de revenu ²	Versements de sécurité du revenu				Autres revenus	Revenu total
	S.V.	A.F. / A.J.	Autres	Total		
	pourcentage					
1— 499	4.9 ³		13.6	18.5	81.5	100.0
500— 999	59.7		13.3	73.0	27.0	100.0
1,000— 1,499	32.6		11.7	44.3	55.7	100.0
1,500— 1,999	16.1		10.8	26.9	73.1	100.0
2,000— 2,499	6.1		3.1	9.2	90.8	100.0
2,500— 2,999	6.0		3.2	9.2	90.8	100.0
3,000— 3,499	2.4		0.8	3.2	96.8	100.0
3,500— 3,999	0.7		1.3	2.0	98.0	100.0
4,000— 4,499	0.5		1.1	1.6	98.4	100.0
4,500— 4,999	1.0		1.4	2.4	97.6	100.0
5,000— 5,499	0.4		0.4	0.8	99.2	100.0
5,500— 5,999	0.7		0.6	1.3	98.7	100.0
6,000— 6,499	—		0.7	0.7	99.3	100.0
6,500— 6,999	1.5		3.0	4.5	95.5	100.0
7,000— 7,999	—		—	—	100.0	100.0
8,000— 9,999	—		—	—	100.0	100.0
10,000—14,999	0.2		0.6	0.8	99.2	100.0
15,000—24,999	—		—	—	100.0	100.0
25,000—	2.2		—	2.2	97.8	100.0
Total.....	6.7		2.8	9.5	90.5	100.0

¹Ce tableau est basé sur des prévisions tirées d'une enquête pilote menée par le Bureau fédéral de la statistique. Les données sont évidemment sujettes à des erreurs d'échantillonnage. Les personnes ne vivant pas avec d'autres membres de leur famille sont celles qui vivent seules ou qui vivent dans un foyer dont les membres ne font pas partie de leur famille.

²Les individus n'ayant aucun revenu ou ayant un revenu négatif ont été exclus.

³Étant donné que les pensions de vieillesse dépassent \$499 par an, les versements aux personnes dont les revenus sont de cet ordre ne pourraient être que des versements de quelques mensualités de pension à de nouveaux requérants.

SOURCE: Bureau fédéral de la statistique, Enquête sur les finances des consommateurs, 1966.

Table 2: Government Income Security Payments as Percentages of Total Family Income for Families¹ of 2 or More Persons, by Income Group, Canada, 1965

<i>Income Group²</i>	<i>Income Security Payments</i>				<i>Other Income</i>	<i>Total Income</i>
	<i>OAS</i>	<i>FA/YA</i>	<i>Other</i>	<i>Total</i>		
	per cent					
1— 499	1.9 ³	31.3	7.7	40.9	59.1	100.0
500— 999	27.1	12.9	11.2	51.2	48.8	100.0
1,000— 1,499	19.8	7.2	15.0	42.0	58.0	100.0
1,500— 1,999	36.1	3.3	18.4	57.8	42.2	100.0
2,000— 2,499	15.4	4.0	15.7	35.1	64.9	100.0
2,500— 2,999	8.6	4.0	11.5	24.1	75.9	100.0
3,000— 3,499	6.9	3.1	5.9	15.9	84.1	100.0
3,500— 3,999	4.0	3.6	3.5	11.1	88.9	100.0
4,000— 4,499	2.4	3.4	3.3	9.1	90.9	100.0
4,500— 4,999	2.3	3.2	1.4	6.9	93.1	100.0
5,000— 5,499	1.2	2.7	1.4	5.3	94.7	100.0
5,500— 5,999	1.1	2.6	1.1	4.8	95.2	100.0
6,000— 6,499	1.2	2.3	1.0	4.5	95.5	100.0
6,500— 6,999	1.0	2.2	0.9	4.1	95.9	100.0
7,000— 7,999	0.8	1.9	1.0	3.7	96.3	100.0
8,000— 9,999	0.8	1.5	0.7	3.0	97.0	100.0
10,000—14,999	0.9	1.1	0.4	2.4	97.6	100.0
15,000—24,999	0.5	0.7	0.3	1.5	98.5	100.0
25,000—	0.1	0.4	—	0.5	99.5	100.0
Total.....	2.0	2.0	1.7	5.7	94.3	100.0

¹This table is based on estimates derived from a sample survey conducted by the Dominion Bureau of Statistics. The data are, of course, subject to sampling error. In these tables a family is an "economic family" and is defined as consisting of two or more persons living in the same household and related by blood, marriage or adoption.

²Families with zero and negative income have been excluded.

³Because the annual pension exceeds \$499 any payments in this income bracket would be partial pensions to new applicants.

SOURCE: Dominion Bureau of Statistics, Survey of Consumer Finances, 1966.

Tableau 2: Versements de sécurité du revenu effectués par le gouvernement, en pourcentages du revenu familial total pour les familles¹ de deux personnes ou plus, par groupe de revenu, au Canada, en 1965

Groupe de revenu ²	Versements de sécurité du revenu				Autres revenus	Revenu total
	S.V.	A.F. /A.J.	Autres	Total		
	pourcentage					
1— 499	1.9 ³	31.3	7.7	40.9	59.1	100.0
500— 999	27.1	12.9	11.2	51.2	48.8	100.0
1,000— 1,499	19.8	7.2	15.0	42.0	58.0	100.0
1,500— 1,999	36.1	3.3	18.4	57.8	42.2	100.0
2,000— 2,499	15.4	4.0	15.7	35.1	64.9	100.0
2,500— 2,999	8.6	4.0	11.5	24.1	75.9	100.0
3,000— 3,499	6.9	3.1	5.9	15.9	84.1	100.0
3,500— 3,999	4.0	3.6	3.5	11.1	88.9	100.0
4,000— 4,499	2.4	3.4	3.3	9.1	90.9	100.0
4,500— 4,999	2.3	3.2	1.4	6.9	93.1	100.0
5,000— 5,499	1.2	2.7	1.4	5.3	94.7	100.0
5,500— 5,999	1.1	2.6	1.1	4.8	95.2	100.0
6,000— 6,499	1.2	2.3	1.0	4.5	95.5	100.0
6,500— 6,999	1.0	2.2	0.9	4.1	95.9	100.0
7,000— 7,999	0.8	1.9	1.0	3.7	96.3	100.0
8,000— 9,999	0.8	1.5	0.7	3.0	97.0	100.0
10,000—14,999	0.9	1.1	0.4	2.4	97.6	100.0
15,000—24,999	0.5	0.7	0.3	1.5	98.5	100.0
25,000—	0.1	0.4	—	0.5	99.5	100.0
Total.....	2.0	2.0	1.7	5.7	94.3	100.0

¹Ce tableau est basé sur des prévisions tirées d'une enquête pilote menée par le Bureau fédéral de la statistique. Les données sont évidemment sujettes à des erreurs d'échantillonnage. Dans ces tableaux une famille est une «famille économique» et se définit comme comprenant deux personnes ou plus vivant sous le même toit et qui sont apparentées par le sang, le mariage ou l'adoption.

²Les familles n'ayant aucun revenu ou ayant un revenu négatif ont été exclues.

³Étant donné que les pensions de vieillesse dépassent \$499 par an, les versements aux personnes dont les revenus sont de cet ordre ne pourraient être que des versements de quelques mensualités de pension à de nouveaux requérants.

SOURCE: Bureau fédéral de la statistique, Enquête sur les finances des consommateurs, 1966.

Appendix C

**Estimated Fiscal Transfer which would be required to compensate Provincial Governments
for the Assumption of Responsibility for Federal Family Allowances, Youth Allowances,
and Old Age Security including Guaranteed Income Supplement
1969-70**

(\$ Millions)				
<i>Province</i>	<i>Transfer of 31.7906 Percentage Points of Individual Income Tax</i>	<i>Equalization Associated with (or arising from) the Tax Transfer In Column (1)</i>	<i>Adjustment Payment Required to make the Transfer of Fiscal Resources Equal to the Programme Costs</i>	<i>Programme Costs</i>
	(1)	(2)	(3) = (4) - (1 + 2)	(4) = (1 + 2 + 3)
Newfoundland.....	18.7	27.9	9.7	56.3
Prince Edward Island.....	3.7	6.3	8.0	18.0
Nova Scotia.....	41.2	28.2	34.0	103.4
New Brunswick.....	29.4	27.5	23.7	80.6
Quebec.....	472.8	70.0	59.2	602.0 ¹
Ontario.....	850.4	—	—	850.4
Manitoba.....	75.3	13.5	41.3	130.1
Saskatchewan.....	65.4	21.9	42.6	129.9
Alberta.....	131.1	—	38.2	169.3
British Columbia.....	215.9	—	49.1	265.0
Total.....	1,903.9	195.3	305.8	2,405.0

¹ The Quebec Youth Allowances are included in this figure. (\$22 million).
SOURCE: Department of Finance, Government of Canada.

Appendice C

Estimation des transferts fiscaux qui seraient nécessaires pour indemniser les gouvernements provinciaux qui assumeraient la responsabilité des allocations familiales fédérales, des allocations aux jeunes et de la sécurité de la vieillesse, y compris le supplément de Revenu garanti, en 1969-1970

(en millions de dollars)				
<i>Province</i>	<i>Transfert de 31.7906 points de pourcentage de l'impôt des particuliers</i>	<i>Péréquation associée au (ou provenant du) transfert d'impôt de la colonne⁽¹⁾</i>	<i>Paiement d'appoint requis pour rendre le transfert des ressources fiscales égal au coût du programme</i>	<i>Coût du programme</i>
	(1)	(2)	(3) = (4) - (1 + 2)	(4) = (1 + 2 + 3)
Terre-Neuve.....	18.7	27.9	9.7	56.3
Île du Prince-Édouard.....	3.7	6.3	8.0	18.0
Nouvelle-Écosse.....	41.2	28.2	34.0	103.4
Nouveau-Brunswick.....	29.4	27.5	23.7	80.6
Québec.....	472.8	70.0	59.2	602.0 ¹
Ontario.....	850.4	—	—	850.4
Manitoba.....	75.3	13.5	41.3	130.1
Saskatchewan.....	65.4	21.9	42.6	129.9
Alberta.....	131.1	—	38.2	169.3
Colombie-Britannique.....	215.9	—	49.1	265.0
Total.....	1,903.9	195.3	305.8	2,405.0

¹ Les Allocations aux jeunes de Québec sont incluses dans ce chiffre. (\$22 millions).

SOURCE: Ministère des Finances, Gouvernement du Canada.

Appendix D

Provincial Revenues Allocated to Finance the Provincial Government Share of the Canada Assistance Plan Expressed as a Percentage of Total Provincial Revenues from Own Sources, 1968

	<i>Nfld.</i>	<i>P.E.I.</i>	<i>N.S.</i>	<i>N.B.</i>	<i>Que.</i>	<i>Ont.</i>	<i>Man.</i>	<i>Sask.</i>	<i>Alta.</i>	<i>B.C.</i>	<i>Total</i>
1. Total provincial income, consisting of revenues from own sources and from borrowing, 1968-69 ¹\$'000	139,135	20,664	189,584	175,193	2,004,086	2,979,401	267,290	323,999	654,442	737,254	7,491,048
2. Provincial share of Canada Assistance Plan expenditure, 1968-69 ²\$'000	21,805	2,609	13,359	11,726	163,210	119,845	15,235	14,214	30,086	39,260	431,349
3. Provincial revenues from own sources and from borrowing expressed as a percentage of total provincial revenues including federal equalization grants, 1968-69 ³%	65.69	58.93	69.71	70.01	87.52	100.00	86.95	99.25	100.00	100.00	
4. Provincial revenues allocated to Canada Assistance Plan (line 2 × line 3).....\$'000	14,324	1,537	9,313	8,209	142,841	119,845	13,247	14,107	30,086	39,260	392,769
5. Provincial revenues allocated to Canada Assistance Plan expressed as a percentage of total provincial income, (line 4 ÷ line 1).....%	10.3	7.4	4.9	4.7	7.1	4.0	5.0	4.4	4.6	5.3	5.2

¹ Provincial revenues from own sources consist of revenues from taxes, privileges, licences, permits, etc., and exclude revenues from the Government of Canada other than the share of federal estate tax paid over to the provinces. The source of the data for provincial revenues from own sources is Dominion Bureau of Statistics "Provincial Government Finance" Table 1, 1968. (Catalogue 68-205). In order to place Quebec on a comparable basis with other provinces, that province's personal income tax revenues shown in the D.B.S. data have been reduced by 22 points resulting from the special federal tax abatements under the Established Programs (Interim Arrangements) Act and the Federal-Provincial Fiscal Revision Act, 1964. Provincial revenues from borrowing are derived from Tables 1 and 2 of "Provincial Government Finance" and represent the excess, if any, of total revenues, current and capital, over total expenditures, current and capital.

²The provincial share of the Canada Assistance Plan cost has been estimated by taking the amount of the federal contribution in those programmes where there is 50-50 federal-provincial sharing (Canada Assistance Plan, Old Age Assistance, Disabled Persons Allowances and Unemployment Assistance) plus one-third of the amount of the federal contribution in those programmes where there is 75-25 federal-provincial sharing (Blind Persons Allowances). The amounts of the federal contributions exclude prior year adjustments but include contributions to Quebec in the form of an equalized tax transfer plus adjustment payments under the Established Programs (Interim Arrangements) Act.

³The percentages in line 3 derive from the simple fraction:

Provincial revenues from own sources and borrowing

Provincial revenues from own sources and borrowing plus equalization.

Provincial revenues from equalization are the amounts actually paid in 1968-69 except that they exclude prior year adjustments and the portion of the payment to Saskatchewan accounted for by its transitional guarantee.

SOURCE: Department of Finance, Government of Canada

Appendice D

Montant du revenu des provinces affecté au financement de la quote-part provinciale du Régime d'assistance publique du Canada, en pourcentage de la totalité des revenus provinciaux provenant de leurs propres sources, en 1968

	<i>T.-N.</i>	<i>I.-P.-É.</i>	<i>N.-É.</i>	<i>N.-B.</i>	<i>Québec</i>	<i>Ont.</i>	<i>Man.</i>	<i>Sask.</i>	<i>Alta.</i>	<i>C.-B.</i>	<i>Total</i>
1. Revenu total de la province englobant le revenu provenant de ses propres sources et d'emprunts 1968-691.....\$'000	139, 135	20, 664	189, 584	175, 193	2, 004, 086	2, 979, 401	267, 290	323, 999	654, 442	737, 254	7, 491, 048
2. Quote-part provinciale des dépenses du Régime d'assistance publique du Canada—1968-692.....\$'000	21, 805	2, 609	13, 359	11, 726	163, 210	119, 845	15, 235	14, 214	30, 086	39, 260	431, 349
3. Revenu de la province provenant de ses propres sources, et d'emprunts exprimé comme pourcentage de la totalité de ses revenus, y compris les subventions de péréquation du gouvernement fédéral, 1968-693....%	65. 69	58. 93	69. 71	70. 01	87. 52	100. 00	86. 95	99. 25	100. 00	100. 00	
4. Montant du revenu de la province affecté au Régime d'assistance publique du Canada (ligne 2 X ligne 3).....\$'000	14, 324	1, 537	9, 313	8, 209	142, 841	119, 845	13, 247	14, 107	30, 086	39, 260	392, 769
5. Montant du revenu de la province affecté au Régime d'assistance publique du Canada, exprimé comme pourcentage de la totalité de son revenu (ligne 4 ÷ ligne 1).....%	10. 3	7. 4	4. 9	4. 7	7. 1	4. 0	5. 0	4. 4	4. 6	5. 3	5. 2

¹Le revenu que les provinces tirent de leurs propres sources comprend les recettes provenant des impôts, des privilèges, des licences, des permis, etc. mais ne comprend pas les revenus qui leur viennent du gouvernement du Canada, exception faite de la quote-part de l'impôt sur les successions que le gouvernement fédéral remet aux provinces. Les données qui s'appliquent au revenu que les provinces tirent de leurs propres sources sont extraites du document du Bureau fédéral de la statistique intitulé «Provincial Government Finance», tableau 1, 1968. (n° de Catalogue 68-205). Afin de pouvoir comparer le Québec aux autres provinces, le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers de cette province dans le tableau de la Statistique a été diminué de 22 points, conséquence des réductions spéciales d'impôt en vertu de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) et de la Loi de 1964 sur la révision des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les données relatives au revenu des provinces provenant d'emprunts sont tirées des tableaux 1 et 2 du document «Provincial Government Finance» et représentent l'excédent, s'il en est, du revenu global, courant et de capital, par rapport aux dépenses totales, qu'elles soient d'ordre courant ou d'immobilisation.

²La quote-part provinciale aux frais du Régime d'assistance publique du Canada est calculée en fonction du montant de la contribution du gouvernement fédéral aux programmes pour lesquels la quote-part du gouvernement fédéral et celle des provinces est égale (Régime d'assistance publique du Canada, assistance-vieillesse, allocations aux invalides et assistance-chômage), plus un tiers du montant de la contribution du gouvernement fédéral aux programmes où la quote-part de celui-ci est de 75 p. 100 et celle des provinces de 25 p. 100 (allocations aux aveugles). Les redressements d'année précédente sont exclus du montant des contributions du gouvernement fédéral qui inclut par contre les contributions au Québec sous forme d'un transfert d'impôt paritaire, outre les paiements d'appoint faits en vertu de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires).

³Les pourcentages indiqués à la ligne 3 correspondent à la fraction simple suivante:

Revenu des provinces provenant de leurs propres sources et d'emprunts

Revenu des provinces provenant de leurs propres sources, et d'emprunts plus les paiements de péréquation.

Le revenu des provinces provenant des paiements de péréquation correspond au montant reçu de fait en 1968-69, exclusion faite des redressements d'année précédente et du montant que la Saskatchewan a reçu au titre de garantie transitoire.

Source: Ministère des Finances, Gouvernement du Canada.

Appendix E

Estimated Gross and Net Movement of Population Among the Provinces and Territories, Canada, from June, 1956 to May, 1961

Province	Volume			Rate*		
	In	Out	Net	In	Out	Net
Total.....	2,062,380	2,062,380	—	12.8	12.8	—
Newfoundland.....	28,260	49,320	-21,060	6.8	11.9	-5.1
Prince Edward Island.....	25,430	28,230	-2,800	25.6	28.4	-2.8
Nova Scotia.....	145,310	171,270	-25,960	20.9	24.7	-3.7
New Brunswick.....	109,330	143,020	-33,690	19.7	25.8	-6.1
Quebec.....	274,450	302,030	-27,580	5.9	6.5	-0.6
Ontario.....	582,260	453,930	128,330	10.8	8.4	2.4
Manitoba.....	163,270	191,530	-28,260	19.2	22.5	-3.3
Saskatchewan.....	152,120	215,670	-63,550	17.3	24.5	-7.2
Alberta.....	288,320	258,050	30,270	25.7	23.0	2.7
British Columbia.....	258,670	224,540	34,130	18.5	16.1	2.4
Yukon and Northwest Territories.....	34,960	24,790	10,170	111.0	78.7	32.3

*The base is the population as reported in the 1956 Census.

SOURCE: Yoshiko Kasahara, "The Flow of Migration among the Provinces in Canada, 1951-61," CPSA Conference on Statistics, June, 1961. (Published under the editorship of W. C. Hood and W. Sawyer).

Appendice E

Estimation des mouvements bruts et nets de population dans les provinces et les territoires du Canada de juin 1956 à mai 1961

Province	Chiffre absolu			Pourcentage*		
	Entrées	Sorties	Solde migratoire	Entrées	Sorties	Solde migratoire
Total.....	2, 062, 380	2, 062, 380	—	12.8	12.8	—
Terre-Neuve.....	28, 260	49, 320	-21, 060	6.8	11.9	-5.1
Île du Prince-Édouard.....	25, 430	28, 230	-2, 800	25.6	28.4	-2.8
Nouvelle-Écosse.....	145, 310	171, 270	-25, 960	20.9	24.7	-3.7
Nouveau-Brunswick.....	109, 330	143, 020	-33, 690	19.7	25.8	-6.1
Québec.....	274, 450	302, 030	-27, 580	5.9	6.5	-0.6
Ontario.....	582, 260	453, 930	128, 330	10.8	8.4	2.4
Manitoba.....	163, 270	191, 530	-28, 260	19.2	22.5	-3.3
Saskatchewan.....	152, 120	215, 670	-63, 550	17.3	24.5	-7.2
Alberta.....	288, 320	258, 050	30, 270	25.7	23.0	2.7
Colombie-Britannique.....	258, 670	224, 540	34, 130	18.5	16.1	2.4
Yukon et Territoires du Nord-Ouest.....	34, 960	24, 790	10, 170	111.0	78.7	32.3

* Pourcentage basé sur le chiffre de la population du recensement de 1956.

SOURCE: «*The Flow of Migration among the Provinces in Canada, 1951-61* » par Yoshiko Kasahara, à la conférence sur les statistiques de la CPSA, juin 1961. (Publié sous la direction de W. C. Hood et W. Sawyer.)

©

Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX

1735 Barrington Street

MONTREAL

Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine Street West

OTTAWA

Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO

221 Yonge Street

WINNIPEG

Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER

657 Granville Street

or through your bookseller

©

Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX

1735, rue Barrington

MONTRÉAL

Édifce Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Xte-Catherine

OTTAWA

Édifce Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Édifce Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Price: \$1.50 Catalogue No. C.P. 32-11 1969

Price subject to change without notice

Queen's Printer for Canada
Ottawa, 1969

Prix \$1.50 N° de catalogue C.P. 32-11 1969

Prix sujet à changement sans avis préalable

Imprimeur de la Reine pour le Canada
Ottawa, 1969

